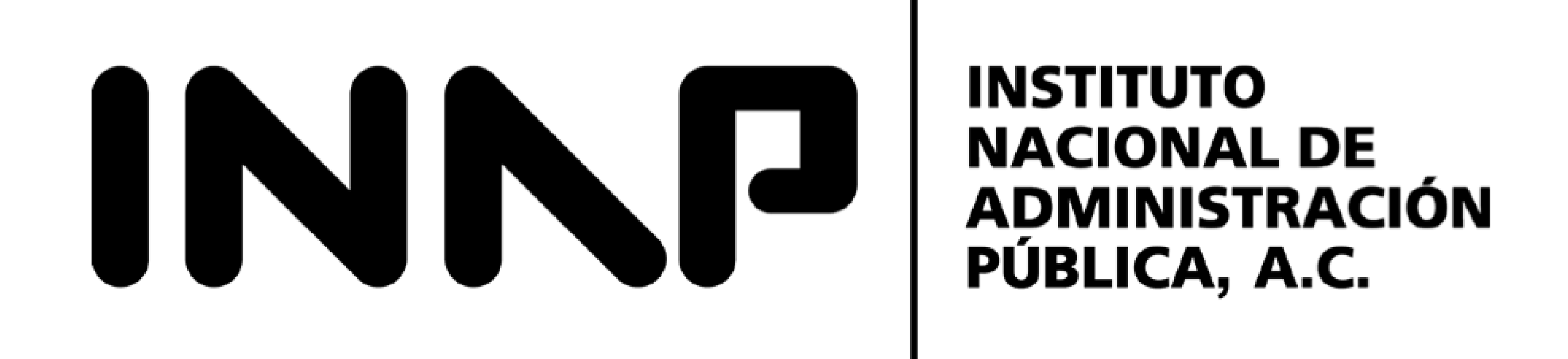
200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

TOMO II
VOLUMEN 1

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

Alejandro Carrillo Castro



Colección 200 Años de Administración Pública en México
Tomo II, Volumen 1
Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada

ISBN: 978-607-9026-10-3
1ª. Edición

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Diego Valadés
Vicepresidente

Efrén Rojas Dávila
Vicepresidente para los IAP's 2011-2012

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

CAPITULADO

CAPÍTULO IV.

CAPÍTULO V.

200 Años de Administración Pública en México

Tomo II. Volumen 1

Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada

Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2011, en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica, S.A. de C.V., Manuel Ávila Camacho 689-A, Col. Santa María Aztahuacán, Mexico, D.F., C.P. 09500. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

PRESENTACIÓN

Es un gusto para el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. presentar, en esta ocasión, el **Tomo II. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada**, del Dr. Alejandro Carrillo Castro, miembro de nuestro Consejo de Honor y coordinador de la magna obra **"200 años de Administración Pública en México"**, que edita nuestra casa en conmemoración del Bicentenario del inicio de la Independencia y el Centenario de la Revolución de nuestro país.

Alejandro Carrillo es experto en el tema. En el desarrollo del tomo expone el origen y devenir de las dependencias del Ejecutivo Federal –con una visión de conjunto, macroadministrativa– que constituyen la Administración Pública Federal (APF) Centralizada, en los términos del Artículo 90 de nuestra Constitución Política y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, materia que ha sido su objeto de estudio desde hace ya varios años.

Su premisa es sencilla: "la Administración Pública es el medio o instrumento del que se vale el gobierno de un Estado para el cumplimiento de los fines o atribuciones que tiene asignados por ley."

Como consecuencia de lo anterior, la evolución de las dependencias de la APF, no ha sido sólo cuantitativa, sino también cualitativa, pues su estructura y funciones han obedecido, también, a una evolución del concepto de gobierno y del Estado mismos: "Por lo general cada vez que evoluciona o se modifica el concepto de Estado o cambia el propósito y la forma de gobierno, evoluciona y se transforma también la forma y funcionamiento de la administración pública", nos menciona el autor.

En esta génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada se estudian temas tales como: a) el surgimiento de organismos descentralizados, más adelante entidades paraestatales, y de los "organismos autónomos constitucionales"; b) la planeación de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, y c) las reformas administrativas que se han impulsado, tanto las "meramente incrementales", como las de "fondo o integrales", y las entidades a

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

las que se le han asignado estas tareas, incluida su adscripción directa al Presidente de la República.

Este Tomo, se presenta en dos volúmenes. En el primero, el contenido de la obra se estructura en las siguientes *etapas* convencionales de la evolución de la Administración Pública Federal Centralizada en México: 1. *El inicio de la Independencia* (1810-1821); 2. Primera Etapa. Las *Funciones de Estado Básico o "Policía"* (1821-1836); 3. Segunda Etapa. Las *Funciones de Estado de Fomento* (1836-1910); 4. Tercera Etapa. Las *Funciones de Estado de Servicio o Bienestar* (1910-1958); 5. Cuarta Etapa. Las *Funciones de Estado Planificador del Desarrollo* (1958-1984), y 6. Quinta Etapa. Las *Funciones del "Estado Redimensionado"* (1984-2010).

El Volumen 2, *Anexos*, contiene los documentos que fundamentan la exposición, particularmente de carácter normativo e histórico, para constituir un acervo especializado útil los estudiosos e interesados en el tema.

Con esta publicación, se da una explicación sistémica de la realidad institucional de nuestra Administración Pública. Una propuesta de Reforma Administrativa, deberá volver los ojos a esta Magna Obra y, en especial, a este Tomo, para que su guía sea una visión de Estado, y no una simple reestructuración.

Así, en el INAP coadyuvamos a tener una mejor administración pública.

José R. Castelazo
Presidente

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

INTRODUCCIÓN

De las Funciones de Estado Básico y de Fomento (siglo XIX) a las de Estado de Servicio o Bienestar (de los 20 a los 50 del siglo XX). El Estado Planificador del Desarrollo de los 50 a los 80. El Redimensionamiento del Estado (de los 80 del siglo XX al inicio del siglo XXI).

Tradicionalmente se ha definido al Estado moderno como la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana. A su vez, el Gobierno es quien representa jurídicamente al Estado para el cumplimiento de las funciones que la población le tiene atribuidas en su Constitución Política. Dichas funciones gubernamentales se distribuyen generalmente en tres órganos o "poderes": el encargado de establecer las leyes (órgano o poder legislativo); el que tiene atribuido ejecutar los mandatos legales (órgano o poder ejecutivo); y el que tiene a su cargo vigilar y garantizar que la ejecución de lo ordenado en la Ley se lleve al cabo conforme a derecho (órgano o poder judicial).

Los órganos o "poderes" legislativo y judicial suelen estar integrados de manera colegiada, en tanto que el ejercicio del órgano o "poder" ejecutivo, por lo general está asignado a una sola persona, si bien en ocasiones puede estar a cargo de dos o más, como ocurre con los triunviratos que han existido en México. En el actual sistema presidencial que establece la Constitución vigente, el Poder Ejecutivo Federal "se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Art. 80). Y como primera facultad otorgada al Presidente, la propia Constitución señala la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*" (Art. 89). Por esta razón, si bien los órganos legislativo y judicial también realizan "materialmente" funciones administrativas (ejercen un presupuesto y manejan recursos humanos y materiales, por ejemplo), tradicionalmente se ha denominado *Administración Pública* al conjunto de dependencias y entidades que auxilian al Presidente a cumplir *las funciones* que la Constitución encarga al Poder Ejecutivo. Los titulares de dichas dependencias

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

pueden ser designados y removidos libremente por dicho servidor público, salvo en los casos en los que la propia Constitución establece alguna modalidad diferente. Constitucionalmente el Presidente de la República está facultado para auxiliarse por un conjunto de dependencias que el Congreso de la Unión debe autorizar por medio de una ley orgánica, y que integran lo que la propia Constitución vigente denomina *Administración Pública Federal Centralizada*, así como de otro tipo de entidades descentralizadas, cuyo conjunto la Constitución denomina Administración Pública Federal "*Paraestatal*".

El Art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece así actualmente que "La *Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá *los negocios del orden administrativo de la Federación* que estarán a cargo de las Secretarías de Estado,[1] y definirá las bases generales de creación de las *entidades paraestatales* y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

De esta manera, la "Administración Pública Federal" constituye el principal *medio* o *instrumento orgánico* con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo Federal para cumplir las *funciones de gobierno* que tiene atribuidas constitucionalmente. Al revisar la génesis y evolución que han tenido las funciones gubernamentales a cargo del titular del órgano o Poder Ejecutivo en México a partir del inicio de las luchas por la independencia del país en 1810, se podrá conocer igualmente la *génesis y evolución* de la administración pública mexicana a lo largo de los últimos doscientos años, ya que, como alguna vez lo dijo uno de los estudiosos más reconocidos en esta materia en nuestro país: "*en la administración, como en la biología, la función crea al órgano*".[2]

En virtud de que el Tomo IV, "Evolución de la Administración Pública Paraestatal" del Dr. Gildardo Campero, está dedicado a revisar específicamente lo relativo a la *génesis y evolución de las entidades* que constituyen lo que la Constitución Política denomina "*administración paraestatal*", este tomo se enfocará básicamente a la génesis y evolución de la administración pública "*centralizada*", integrada por las *dependencias directas* del Ejecutivo Federal, como se ha denominado en su momento a las distintas "Secretarías de Estado y del Despacho", a los "Ministerios" y a los "Departamentos Administrativos", cuyos titulares está facultado a "designar y remover libremente el Presidente", salvo en los casos en los que la propia Constitución o las leyes establecen alguna modalidad diferente (Art. 89).

---

1 Hasta agosto de 2007 existían también los Departamentos Administrativos, establecidos por primera vez en 1917, ver *Supra* 194.

2 José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, 1965 a 1970.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

1.1 El estado nacional "moderno" y sus funciones

Lo que comúnmente suele denominarse como "El Estado Nacional Moderno" apareció en Europa en los siglos XV y XVI, en reinos como Francia, Inglaterra y España, entre otros. Con el "descubrimiento de América", a finales del siglo XV, varios de dichos Estados "nacionales" establecieron en el llamado "Nuevo Continente" gobiernos "coloniales", dependientes política y administrativamente de sus respectivas "Metrópolis" europeas,[1] a la manera en que lo habían hecho dos mil años antes algunas *ciudades-estado* griegas, como Esparta, Corinto, Calcis y Atenas, en los territorios que actualmente pertenecen a Turquía, Italia, Francia y España o los ubicados en la costa norte del Continente africano.

A finales del siglo XVIII, algunas de las Colonias que Inglaterra había establecido en la parte noreste del Continente Americano consiguieron independizarse de su Metrópoli Imperial, y decidieron conformar un nuevo Estado, de tipo Federal, el cual se denominó Estados Unidos de América. Este movimiento independentista pronto sería tomado como "modelo" a seguir por algunas de las Colonias que España y Portugal habían establecido tiempo atrás en la parte noroccidental y septentrional del Continente Americano. Hasta dichos territorios coloniales habían llegado igualmente las ideas liberales surgidas con motivo de la Revolución Francesa, y que culminaron con el destronamiento del Rey y el establecimiento de la primera República en aquella nación europea. Paradójicamente, el gran detonador de las acciones independentistas de las Colonias de España en América fue la invasión de Napoleón Bonaparte a dicho país en 1808, y la designación de su hermano como nuevo monarca español.

1.2 El inicio de la independencia de México

Al momento de iniciarse los movimientos independentistas de las Colonias Españolas en América, proceso que en México tuvo una duración de once años (de 1810 a 1821), existía una muy arraigada tradición administrativa centralizada, derivada de los casi tres siglos de dominio de la Corona Española, organizada jurídica, política y administrativamente como "un Estado monárquico unitario o centralizado". Por lo mismo, salvo el intento de José María Morelos por establecer un gobierno republicano de tipo parlamentario o "de asamblea" (1814), al momento de consolidarse formalmente la independencia de México (1821), la estructura político administrativa del nuevo país era la misma que tenía el Estado español hasta esa fecha, esto es, la que correspondía a una "monarquía moderada" o "constitucional", como la que establecía la Constitución de 1812, llamada también "de Cádiz".

---

3 "Ciudades-Madre" (del griego "Metrón", madre, y "Polis", ciudad).

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Sin embargo, el tipo de gobierno monárquico que Agustín de Iturbide pretendió establecer en 1821 en nuestro país bajo el nombre de "Imperio Mexicano", se asimilaba más a la monarquía absoluta anterior a la Constitución Española de 1812, cuyos aspectos "moderados" o "liberales" tanto atemorizaban a los peninsulares que en aquel entonces tenían el control del gobierno de la Nueva España, así como a los representantes de la Iglesia y la milicia novohispanas, quienes prefirieron apoyar a un destacado militar realista para "independizar" al país, a fin de no verse obligados a cumplir los "peligrosos" preceptos de la Constitución gaditana, que en 1820 le habían sido nuevamente impuestos a Fernando VII por los "revolucionarios liberales" españoles de aquella época.

Por esta razón, el primer Reglamento Provisional de Gobierno promulgado por Iturbide para el Imperio Mexicano en 1821, estableció cuatro dependencias para auxiliarle en el cumplimiento de funciones político administrativas, muy similares a las que tenía bajo su responsabilidad el último Virrey que gobernó la Nueva España en nombre de la metrópoli española, a las cuales se denominó desde entonces "*Secretarías de Estado y del Despacho*". En virtud de que en los inicios de su vida independiente el Estado mexicano no era *laico*, como ahora, sino de tipo *confesional*, con *una religión única* o "*de Estado*", una de estas primeras cuatro "Secretarías de Estado y del Despacho" tenía por título "de *Justicia y Negocios Eclesiásticos*", siendo las otras tres las de "*Relaciones Interiores y Exteriores*"; "de *Guerra y Marina"*; y "de *Hacienda"*.

La primera estructura administrativa del Poder Ejecutivo en México era así muy similar a la que tenían la mayoría de los estados nacionales europeos de aquella época, e incluso parecida también a la de los Estados Unidos de América, nación organizada constitucionalmente bajo la forma republicana de gobierno "presidencial y federal", y cuya "Rama Ejecutiva" estuvo originalmente integrada por sólo tres *Departamentos,* denominados: de *Asuntos Exteriores*; de *Finanzas*; y de *Guerra*[4].

Podría decirse, por tanto, que el tipo o modelo de administración pública que adoptó México al principio de su vida independiente era el que algunos estudiosos denominan actualmente como el de "Estado Básico o Mínimo", con sólo tres o cuatro dependencias para auxiliar administrativamente al titular del Órgano o Poder Ejecutivo (ya estuviese encargado a un Emperador o a un Presidente, o en circunstancias excepcionales, a un órgano colegiado, como lo fueron la Regencia del Imperio o los Triunviratos existentes durante los inicios de la República).

Veinte años más tarde, en 1841, la administración pública mexicana "centralizada" empezó a reestablecer algunas dependencias encargadas de cumplir con las funciones

[4] Martin Van Creveld, "*The Rise and Decline of the State*", Cambridge University Press, 1999, pág. 291.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

que caracterizan a lo que algunos estudiosos denominan "Estado de Fomento", con la idea de volver a apoyar, desde el gobierno, la incipiente actividad industrial del país. Cabe señalar que ya diez años antes, en 1830, el nuevo Estado independiente había vuelto a intervenir directamente en la economía del país por medio de una "*entidad paraestatal*", como lo fue el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, creado en esa fecha para el fomento de la agricultura y la minería mexicanas. Y lo mismo sucedió, en 1837, cuando el gobierno "centralizado" o unitario, estableció el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, con el propósito de resolver los problemas que confrontaba entonces el sistema monetario del país.[5]

La llamada "Revolución de la Reforma", que se inició a mediados del siglo XIX con la promulgación de la Constitución liberal de 1857, culminó con la separación de la Iglesia y el Estado, después de la salida de las tropas extranjeras que habían invadido el país en apoyo del bando conservador que intentó reestablecer el Segundo Imperio Mexicano, de nuevo bajo el mando de un monarca europeo, como lo propuso originalmente Agustín de Iturbide en el llamado Plan de Iguala de 1821. El Estado laico surgido de la Revolución de la Reforma debió ocuparse, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, de las funciones que anteriormente correspondían a la Iglesia católica, sobre todo las concernientes al registro civil de las personas y a la educación pública, entre otras, lo que se había intentado infructuosamente en 1833, por el Vicepresidente Valentín Gómez Farías.

Al final del siglo XIX, el gobierno mexicano decidió apoyar activamente la modernización de los puertos marítimos y la ampliación de la red ferroviaria del país, con la idea de exportar nuestras materias primas al resto del mundo. Ello llevó a la creación en 1891 de una nueva "Secretaría de Estado y del Despacho", la de *Comunicaciones y Obras Públicas*, al igual que al reestablecimiento de la "Secretaría de Estado y del Despacho de *Fomento*", creada en 1853, y posteriormente eliminada en 1861. Conviene destacar que en esa misma época, el gobierno de Porfirio Díaz decidió igualmente participar como empresario en actividades económicas antes reservadas a los particulares, mediante la creación de *Ferrocarriles Nacionales de México*, y la adquisición del 50% de sus acciones, lo que la convertiría en lo que hoy se clasifica jurídicamente como "empresa de *participación estatal mayoritaria*". (Ver Tomo IV, "Evolución de la Administración Pública Paraestatal" del Dr. Gildardo Campero, pág. 97).

Pero no sería sino hasta la segunda década del siglo XX, como resultado de las importantes funciones que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 asignó al Gobierno Federal, cuando la Administración Pública Federal, tanto la "centralizada" como la "paraestatal", empezó a tener asignadas jurídicamente una serie de *nuevas funciones* o

---

5 Gildardo Campero Cárdenas. "Evolución de la Administración Pública Paraestatal". "200 Años de Administración Pública en México", Tomo IV, INAP, 2011, págs. 61 a 64 y 75.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

responsabilidades que corresponden a lo que algunos estudiosos han dado en denominar "*Estado de Servicio* o *de Bienestar*". Estas nuevas funciones gubernamentales tenían relación directa con el establecimiento de los "derechos sociales" que empezaban a ser reconocidos a nivel constitucional en algunos países, en adición a los tradicionales "derechos individuales" consignados en las Cartas liberales de los siglos XVIII y XIX. Entre estos nuevos "derechos sociales" cabría destacar el rescate de la propiedad del subsuelo "para la *Nación*" y las prerrogativas otorgadas a las "*clases*" campesina y obrera, (Arts. 27 y 123), cuyos integrantes habían sido los principales protagonistas de la revolución social iniciada en 1910.

Podría decirse que, de 1917 hasta 1958, el Gobierno Federal, a través de la administración pública a su cargo, procuró cumplir con los mandatos legales derivados de la nueva Constitución Política promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917. Fue a partir de 1917 que el Estado mexicano se transformó de uno "de Fomento" a uno "de Servicio o de Bienestar". Este "cambio de modelo" o "paradigma" estatal se intentó llevar al cabo mediante la creación, en el ámbito de la "administración centralizada", de nuevos órganos o dependencias, como lo fue el *Departamento del Trabajo*, establecido por el Presidente Francisco I. Madero dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Fomento, o bien por medio del establecimiento de nuevas "Secretarías de Estado" o de los "Departamentos Administrativos", cuya creación inició Venustiano Carranza en 1917.

Para llevar al cabo estas nuevas atribuciones constitucionales, el Gobierno Federal recurrió con frecuencia, sobre todo a partir de la década de los años veinte, al empleo de las que hoy se denominan *"entidades paraestatales*", bien se tratase de *organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos*, como lo fueron el Banco de México, la Nacional Financiera, los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y fideicomisos públicos como el FIRA, por sólo poner unos cuantos ejemplos. (Ver Tomo IV, "Evolución de la Administración Pública Paraestatal" del Dr. Gildardo Campero).

Al inicio de la década de los años cincuenta, tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, creados al término de la Segunda Guerra Mundial, promovieron como "modelo administrativo" recomendado para ser utilizado por los países que entonces se denominaron "en vías de desarrollo", una más activa participación del Estado en la economía, así como la prestación directa de servicios básicos a la población, que lo convertirían, en muchos casos, en "*el principal motor* para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico". Para ello se consideró indispensable que los gobiernos de dichos países elaborasen *planes* o *programas globales de desarrollo*, en los cuales se fijaran *metas* a alcanzar en el *corto, mediano y largo plazos*, por parte no sólo del llamado sector público, sino también por el sector privado y la sociedad civil en general. Fue así que la ONU

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

designó oficialmente a los tres decenios de 1960 a 1990 como la primera, segunda y tercera *"Décadas del Desarrollo"*.[6]

No fue difícil que México se convirtiera en aquellos años en un ejemplo de cumplimiento del "modelo de *promoción estatal* del desarrollo económico", ya que para esas fechas el país contaba con un amplio sector administrativo "paraestatal", fortalecido, como ya se dijo, desde mediados de los años veinte. Sólo faltaba incorporar a su estructura administrativa centralizada una dependencia encargada de la *Planeación del Desarrollo*, lo cual se llevó al cabo en 1958, con el establecimiento de la que entonces se llamó *Secretaría de la Presidencia,* por iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos. Con la creación de esta nueva dependencia del Ejecutivo Federal se dio inicio a lo que algunos estudiosos califican como la etapa del *Estado Planificador del Desarrollo*, y que en México transcurrió de 1958 a finales de 1994, año en que desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada a propuesta del Presidente José López Portillo en 1976.

Podría decirse que fue en 1984, a mediados del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, cuando se inició un importante "*cambio de rumbo* del modelo económico y administrativo"[7] seguido hasta entonces por el gobierno mexicano desde la promulgación de la Constitución de 1917, sobre todo después del final de la Segunda Guerra Mundial. Si bien la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecida en 1976, no desapareció como dependencia del Ejecutivo sino hasta mediados del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1994), fue a la mitad de la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1984) cuando se dio inicio a un proceso acelerado de privatización y eliminación de un importante número de *entidades paraestatales* creadas por el gobierno federal durante las siete décadas anteriores. Esta desincorporación radical de las empresas del sector público, ya fuera para transferirlas al sector privado o para eliminarlas del todo, correspondía a un "*nuevo modelo* de administración pública" que empezó a ser recomendado oficialmente a nivel mundial, para encarar la crisis que afectaba en esos momentos a varios países en vías de desarrollo, como consecuencia del desplome de los precios internacionales del petróleo y la elevación de tasas de interés por parte de los países acreedores de las deudas públicas y privadas de los países en desarrollo, que en muchos casos no estuvieron ya en condiciones de seguirlas cubriendo oportunamente.

Ese "nuevo modelo de administración pública", promovido por los principales países anglosajones (como Inglaterra, los Estados Unidos y Nueva Zelandia, entre otros), fue "recomendado" a los países "en vías de desarrollo" por las principales instituciones

---

6 Alejandro Carrillo Castro. "La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2009, págs. 17 a 19.

7 Miguel de la Madrid. "Cambio de Rumbo". Fondo de Cultura Económica. México, 2004, pág. 19.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las cuales empezaron incluso a poner como condición para otorgar nuevos préstamos y apoyos financieros a los países endeudados, que éstos llevaran al cabo "reformas estructurales" como las que había recomendado el llamado "Consenso de Washington", consistentes básicamente en procurar el equilibrio fiscal a rajatabla e iniciar una radical privatización de las más importantes empresas públicas, sobre todo las que tenían a su cargo la explotación de recursos naturales (como el petróleo y la energía eléctrica), o servicios públicos tan importantes como los transportes aéreos, marítimos y ferrocarrileros, así como los de telefonía y televisión, entre otros.

Se dio inicio entonces a una nueva etapa en la evolución de la administración pública en México, caracterizada por una radical disminución de la participación del Estado en la economía, que aquí se llamó eufemísticamente "*el redimensionamiento del Estado".* A esta etapa algunos estudiosos la han denominado como la del "retorno al Estado Básico o Mínimo", ya que se buscaba que ahora fuese "el Mercado" *el principal promotor y regulador de la actividad económica*, tanto a nivel nacional como internacional. En este nuevo "modelo" o "paradigma" administrativo público se consideraba preferible la actuación de la "mano invisible del Mercado" a la "desastrosa mano visible del Estado".

El "nuevo modelo" se trató de llevar a la práctica por los gobiernos federales de México a partir de 1984 hasta la fecha, con una disciplina y un celo similares a los que se tuvieron para cumplir anteriormente con los lineamientos del "modelo" que hacía del Estado el principal motor del desarrollo económico y social, modelo o paradigma que, como ya se dijo, había sido "recomendado" internacionalmente desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de los años ochenta.

Como consecuencia de este "cambio de rumbo"[8] o "de modelo", iniciado en 1984, el llamado ámbito "paraestatal" de la administración pública federal se redujo durante los últimos veinticinco años en más de un 80%, de unas mil cien entidades paraestatales registradas en el Diario Oficial inmediatamente después de la nacionalización de la banca (que incorporó al Estado 54 bancos privados y cerca de 500 empresas, de las cuales dichos bancos eran accionistas mayoritarios o minoritarios) a las cerca de doscientas entidades que existen actualmente.[9]

Con la aplicación acrítica de las recomendaciones del "Consenso de Washington", no sólo se dejaron de realizar eficazmente las importantes funciones "reguladoras" de la actividad económica que se le habían encomendado al Estado para su intervención

---

[8] Título de las memorias del Presidente Miguel de la Madrid, al término de su administración.

[9] Gildardo Campero, C. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit*., págs. 235 a 238 y 306.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

directa como "agente principal del desarrollo", sino que "el Mercado" demostró que, en muchos casos, sin la adecuada regulación del Estado, (la cual sí se mantuvo en la mayoría de los países más desarrollados, que además conservaron en manos de sus nacionales la propiedad mayoritaria de sectores económicos tan importantes como la banca y los recursos energéticos) se empezaría a propiciar el surgimiento de fraudes y excesos que condujeron a graves crisis recurrentes, tanto en el sector productivo como en el financiero a nivel mundial.

Debido a ello podría decirse que, desde la primera década del siglo XXI, empieza a advertirse, tanto a nivel nacional como internacional, el inicio de lo que parecería ser una nueva etapa o modelo de la administración pública, en la cual se acepta ya que la reducción tan radical que sufrió la actividad estatal en los veinticinco años anteriores, como resultado de la aplicación a rajatabla del llamado "Consenso de Washington", trajo como consecuencia una serie de resultados negativos que no se previeron en los inicios de la puesta en marcha del "nuevo modelo", el cual, como ya se dijo, muchas veces fue impuesto a los gobiernos de los países en desarrollo, *como condición para recibir los apoyos que éstos requerían para cubrir sus deudas* con los acreedores privados o con las instituciones financieras internacionales.

Por ello, algunos estudiosos de la administración pública mexicana, consideran que se podría estar actualmente (2010) en el período de gestación de una nueva etapa del desarrollo *evolutivo* de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, que podría concebirse como un intento de conciliación o nuevo equilibrio entre el "Estado" y el "mercado", como los dos principales motores del desarrollo económico y social del país para las próximas décadas.

Metodología

De igual forma a la empleada por los doctores Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez[10] en el Primer Tomo de esta colección, dedicado a revisar la *Base Legal y Programática* de la Administración Pública, en este Segundo Tomo, destinado al estudio de la evolución de las funciones *administrativas* a cargo de las dependencias *centralizadas* del Ejecutivo Federal a lo largo de los doscientos años, que van desde el inicio de la lucha por la independencia hasta el momento actual, se empleará una clasificación *por etapas*, convencionalmente establecidas. Sólo que, a diferencia de la clasificación utilizada en el Tomo Primero, que emplea como criterio básico las sucesivas *Repúblicas* que han existido en México desde el inicio de su vida independiente hasta el presente, para el análisis realizado en este Segundo Tomo se propone emplear, como

[10] Diego Valadés. "La República en México". Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez, "200 años de Administración Pública en México", Tomo I, "Base Legal y Programática". INAP, 2010 págs. 19 a 24.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

metodología, la progresiva asignación legal de *funciones* administrativas al *órgano* ejecutivo federal, que lo fueron transformando, de un Estado con funciones "básicas o mínimas", a uno "de fomento", y posteriormente a uno "de servicio o bienestar", que luego se convirtió en un Estado "planificador del desarrollo", para luego intentar el retorno, en el último cuarto del siglo pasado, a un Estado liberal encargado nuevamente de funciones "básicas" o "de policía".

En este Tomo se analizarán, por tanto, como *etapas* convencionales de la evolución de la administración pública centralizada en México:

1. *El inicio de la Independencia* (1810-1821);
2. Primera Etapa. Las *Funciones de Estado Básico o "Policía"* (1821-1836);
3. Segunda Etapa. Las *Funciones de Estado de Fomento* (1836-1910);
4. Tercera Etapa. Las *Funciones de Estado de Servicio o Bienestar* (1910-1958);
5. Cuarta Etapa. Las *Funciones de Estado Planificador del Desarrollo* (1958-1984), y
6. Quinta Etapa. Las *Funciones del "Estado Redimensionado"* (1984-2010).

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Capítulo I

EL INICIO DE LA INDEPENDENCIA (1810-1821)

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO I
EL INICIO DE LA INDEPENDENCIA
(1810-1821)

1. La administración pública del Virreinato de la Nueva España

En 1810, al iniciarse la lucha por la independencia de la Nueva España, las funciones del gobierno y la organización de la administración pública vigente en la mayor parte del territorio de lo que hoy se llama México eran similares a los que había impuesto la Corona Española a sus colonias en América y otros continentes, que entonces formaban parte de dicho Imperio. Muchas de estas estructuras administrativas eran resultado de las llamadas Reformas Borbónicas, iniciadas en la segunda mitad del siglo XVIII en la Nueva España, con la idea de "centralizar" y volver "más eficaz y eficiente" la administración pública en las colonias del Imperio español. A la cabeza de dicho gobierno se encontraba el Rey, con funciones de monarca absoluto, apoyado por los Ministros que él designaba y removía libremente. Al frente de sus principales colonias en América se encontraba un Virrey (como en los Virreinatos de la Nueva España, de Perú, de Nueva Granada, del Río de la Plata) o un Capitán General (como era el caso de las Capitanías Generales de Guatemala y Chile).

En las Colonias, los Virreyes eran designados y removidos libremente por el soberano español, y, durante su mandato, eran auxiliados por la Audiencia Real, órgano colegiado que ejercía las funciones legislativa y judicial en nombre del Rey. Cuando la Audiencia se reunía bajo la presidencia del Virrey, "la Asamblea se denominaba de Real Acuerdo, y era la máxima instancia de gobierno en la Nueva España". El Virrey era Gobernador, Vicepatrono de la Iglesia, responsable de la real hacienda y Capitán General. Para atender estas cuatro funciones de gobierno, el Virrey de la Nueva España podía designar interinamente, alcaldes mayores y corregidores, a la espera de la confirmación o ratificación real de dichos nombramientos. A su cargo estaba también la atención de las obras públicas, y debía velar por temas como la salud pública, el abasto, el correo y el orden en la Capital del Virreinato, entre otras funciones".[11]

Como responsable de la real hacienda, el Virrey tenía bajo su cargo "la recaudación de los tributos debidos al Rey", así como de aquella que se realizaba "por concepto de comercio y minas"; y, bajo su supervisión se realizaba también "la acuñación de moneda". En su calidad de *Capitán General*, "tenía a su cargo la defensa interior y exterior del virreinato"; y, como *Vicepatrono de la Iglesia* en la Nueva España,

[11] Armando Pavón Romero, "La Administración Pública. Época Colonial en 200 Años de la Administración Pública en México", SFP, UNAM, IISUE, México 2010, págs. 53 y 54.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"arbitraba en las disputas de las distintas órdenes religiosas" y estaba encargado de "inspeccionar la recaudación del diezmo eclesiástico y la parte de éste correspondiente a la Corona". Estas cuatro funciones *básicas* (el *gobierno u orden interno* del territorio virreinal; su *defensa* frente a intentos internos o externos por desconocerlo; *el cobro de los tributos que correspondían a la Corona*; y *el ejercicio del Patronato Eclesiástico en nombre del Rey)* constituían lo que se denominaba entonces las "cuatro causas", que estaban a cargo de los titulares del poder ejecutivo bajo el gobierno virreinal.

Para apoyarlo en el desempeño de las anteriores funciones gubernativas, desde 1756, los Virreyes de la Nueva España empezaron a contar con el auxilio administrativo de una "Secretaría Virreinal Permanente"[12] o "Secretaría de Cámara del Virreinato", si bien el desarrollo de esta dependencia se fue dando gradualmente o por etapas, a partir del establecimiento de un "Secretario Virreinal" en 1742, hasta la creación de la denominada "Secretaría de Cámara del Virreinato", el 6 de agosto de 1756. Cabe señalar que en 1773 la "Secretaría Virreinal" contaba ya con tres "Secciones" administrativas, de las cuales, la "Sección Primera" tenía a su cargo la supervisión del estanco (monopolio) del tabaco y los "azogues", así como del funcionamiento de la Casa de Moneda. La "Sección Segunda" estaba encargada de la supervisión del "Montepío de Ministros", de "las alcabalas y los pulques" y de "las bebidas prohibidas", y la "Sección Tercera" tenía a su cargo supervisar "los correos, la lotería y el estanco (monopolio) del papel sellado".

En esta asignación de funciones de supervisión de los estancos o monopolios gubernamentales, estudiosos como el Dr. Gildardo Campero, encuentran los antecedentes de los primeros intentos de control de los organismos descentralizados que ya en el México Independiente, se dieron a partir de la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" de 1947, así como del surgimiento de las dependencias "*Coordinadoras de Sector*", establecidas posteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

La creación en 1756 de la "Secretaría de Cámara del Virreinato", de acuerdo al Dr. Omar Guerrero, "significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España", dependencia que en 1788, estaba organizada en ocho "Mesas" y una "Mesa de Guerra". (Ver **Anexo I**). Para 1790, la "Secretaría del Virreinato" estaba estructurada por dos "Departamentos", que supervisaban la administración pública virreinal organizada ya con base en el nuevo sistema de "Intendencias". (Ver **Anexo II**). Podría decirse que

---

[12] Linda Arnold. La Secretaría de Cámara del Virreinato en México, México, AGN, 1979, citado por Omar Guerrero, "El Legado Administrativo Novohispano, 200 Años de la Administración Pública en México", 2010, págs. 147 y 148 y Gildardo Campero, Tomo IV. Evolución de… *op. cit.,* págs. 60 y 61.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

las funciones que al final del período colonial tenía a su cargo la Secretaría de Cámara del Virreinato constituyen el origen de buena parte de las atribuciones que fueron asignadas a las primeras cuatro "Secretarías de Estado y del Despacho" adscritas a la Regencia o Poder Ejecutivo al inicio del México independiente en 1821, como se verá más adelante.

Cabe advertir que los cuatro *Departamentos* que integraban la *Secretaría de Cámara del Virreinato*, a finales de la Colonia tenían ya bajo su *supervisión administrativa* un número importante de instituciones oficiales establecidas con la finalidad de allegarse recursos adicionales, como lo eran los entonces denominados "Estancos", y que operaban como *monopolios, para controlar, desde el gobierno*, actividades productivas y comerciales relacionadas con ciertos productos como el *tabaco, la pólvora, el azogue, el papel sellado, los naipes, la nieve y el pulque,* entre otros.[13] Igualmente *supervisaban administrativamente* a organismos como la Casa de Moneda, el Monte de Piedad de Ánimas, la Junta de Amortización de Créditos de la Moneda del Cobre y la Academia de San Carlos, entre otros, cuyas funciones corresponderían a las que hoy se denominan jurídicamente "*entidades paraestatales*", entre las cuales se encuentran "*los organismos descentralizados*", "*las empresas de participación estatal*" y "*los fideicomisos públicos*".

Lo anterior demuestra que el gobierno, durante la monarquía Española tenía una importante intervención directa en la vida económica de la Nueva España, que iba mucho más allá que el mero cumplimiento de las funciones básicas gubernamentales, conocidas desde 1786 como "*las cuatro causas*", y que eran las de "*policía*; *justicia; hacienda*; y *guerra*".[14]

2. Los intentos de gobiernos Insurgentes

Por lo que se refiere a la estructura orgánica y funciones que ejercieron, así fuera de manera incipiente, los gobiernos insurgentes a partir de 1810, cabe señalar que, en 1808, cuando las tropas francesas al mando de Napoleón Bonaparte hicieron prisionero al Rey Fernando VII y designaron como Rey de España al hermano del emperador francés, José Bonaparte, conocido como "Pepe Botella", tanto en la metrópoli española como en sus diversas colonias en el resto del mundo, surgieron gran número de movimientos

---

[13] Gildardo Campero, C. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit.*, Capítulo II, pág. 61.

[14] UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786", cuyo artículo 7 señala: "Jurisdicción y facultades que han de ejercer los Intendentes en las cuatro causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

políticos con la intención de desconocer lo que se consideraba como *una usurpación extranjera del trono español*.

Dichos movimientos *insurgentes*, tanto en la metrópoli peninsular como en sus colonias "de ultramar", tenían originalmente como propósito *proteger los intereses del reino* y buscar la *restitución de la corona a su legítimo heredero*. Tanto en la península europea como en sus principales "colonias", los patriotas españoles reaccionaron estableciendo "Juntas" para oponer resistencia a la usurpación napoleónica, algunas de las cuales llegaron a reconocer a la Junta de Sevilla como la "Junta Central", a cargo de la coordinación de dichos movimientos "*insurgentes*" contra la usurpación francesa, encabezada por Napoleón. La Nueva España no fue una excepción a esta reacción "*juntista*", iniciada y generalizada en el territorio peninsular.

El primer antecedente en la Nueva España fue el de junio de 1808, cuando el Ayuntamiento de la Ciudad de México, incitado por el Síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos y por el peruano Fray Melchor de Talamantes, propusieron al Virrey Iturrigaray no reconocer a ningún monarca ajeno a la Casa de Borbón, y defender a la Nueva España contra los intereses de cualquier nación extranjera, para lo cual proponían establecer aquí un gobierno provisional, en el cual, a través de una "Junta Ciudadana", *la soberanía "fuera regresada al pueblo*", en tanto se reestableciese el legítimo *gobierno monárquico* español.

Si bien la intención de muchos de los integrantes de dichas "Juntas" era reconocer a Fernando VII como el legítimo Rey de España y de todas sus posesiones coloniales, los miembros de la Real Audiencia novohispana temieron que este movimiento pudiera llevar encubierto el propósito de "*autonomizar*", o incluso "*independizar*" a la Nueva España del Imperio Español –como había ocurrido en 1793, cuando Juan Ignacio Montenegro y Arias trató sin éxito de instaurar aquí una república en sustitución de la monarquía existente[15]– o que el propio Virrey Iturrigaray estuviese considerando proclamarse Rey de la Nueva España. Por lo mismo, quienes formaban parte de la Real Audiencia decidieron el arresto y destitución del Virrey Iturrigaray, así como de los principales promotores de dicho movimiento (el Lic. Primo de Verdad y Fray Melchor Talamantes,) y nombraron un nuevo Virrey (Pedro de Garibay), quien lo primero que hizo fue reconocer como única autoridad legítima a la "Junta Central de España".[16]

---

[15] Juan Ignacio Montenegro, originario de Sayula (en el actual Estado de Veracruz) postulaba que "la soberanía de una nación radicaba en el Pueblo y se oponía a la tesis del derecho divino de los reyes", según la cual la autoridad y la legitimidad del monarca procedían directamente de la voluntad de Dios y eran totalmente independientes de la voluntad de sus súbditos o de cualquier cuerpo jurídico que pretendiera representar la voluntad de éstos. Ver Rafael Muñoz Saldaña, "México Independiente, el Despertar de una Nación", "Un intento pionero de independencia", Editorial Televisa, 2009, pág. 53.

[16] *Ibídem*, págs. 61 y 63.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Sin embargo, en diversas partes de la Nueva España continuaron organizándose "Juntas", similares a la que se intentó establecer en 1808 en la Capital del Virreinato. Así ocurrió en Valladolid, San Miguel el Grande, Celaya, Guanajuato, San Felipe, San Luis Potosí y Querétaro. La última de estas "Juntas" fue denunciada ante el Virrey, por lo cual sus organizadores, entre ellos Ignacio Allende y el cura Miguel Hidalgo, se vieron obligados, gracias al aviso que les dio la Corregidora Doña Josefa Ortiz de Domínguez, a iniciar la insurrección contra "el mal gobierno" la madrugada del 16 septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores. Ambos caudillos se pusieron al frente de numerosos "insurrectos" o "insurgentes", que pronto conformaron una multitud inimaginada por el gobierno virreinal semanas atrás, y con ello se dio inicio al movimiento *insurgente* de la Nueva España. Este proceso culminaría once años después, en 1821, con la firma de los Tratados de Córdoba entre el último Virrey español, ya para entonces designado como "Jefe Político" del Virreinato de la Nueva España, y el caudillo criollo Agustín de Iturbide, apoyado por el líder "*insurgente*" Vicente Guerrero, con base en el llamado Plan de Iguala.

Durante los primeros días del levantamiento popular promovido por Hidalgo y Allende, en septiembre de 1810, a su paso por Celaya, el primero fue designado "Generalísimo" de dicho movimiento, y el segundo pasó a ocupar el cargo de "Teniente General" del Ejército Insurgente. Allí hizo Hidalgo las primeras designaciones administrativas de su movimiento, nombrando, entre otros, a Ignacio López Rayón como su Secretario. Cuando el gobierno insurgente se instaló provisionalmente en Guadalajara, Hidalgo designó entonces a López Rayón ya como "Secretario de Estado y del Despacho" (se entendía que tendría a su cargo las funciones relativas a las relaciones interiores y exteriores del gobierno insurgente) así como a José María Chico, como Secretario del Despacho de Justicia y Gracia. También nombró a Pascasio Ortiz de Letona como su representante diplomático ante el Gobierno de los Estados Unidos de América del Norte. Por cierto, Ortiz de Letona fue aprehendido por las autoridades virreinales antes de haber alcanzado a salir del país, y se suicidó. Podría entonces considerarse que esa fue la primera e incipiente estructura administrativa que tuvo el gobierno "insurgente" encabezado por Hidalgo, cuya eficacia en una pequeña parte del territorio nacional duró sólo seis meses, hasta el fusilamiento tanto de Hidalgo como de Allende, ocurridos en 1811.

Antes de decidir su marcha hacia las provincias septentrionales de la Nueva España con la idea de reorganizar el movimiento por ellos iniciado, Hidalgo y Allende designaron en Saltillo a Ignacio López Rayón y a José María Liceaga como "encargados en su ausencia" del gobierno insurgente, el primero como "Ministro de la Nación" y el segundo como "Mariscal, Comandante General del Ejército de América". Poco después, López Rayón asumiría personalmente ambas facultades y convocaría en Zitácuaro a la constitución de una "Junta Nacional", en la que invitó a participar también a José María Morelos, quien encabezaba, por encargo de Hidalgo, el ejército insurgente en el sur del país.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La designada por López Rayón como "Suprema Junta Nacional Americana" o "Suprema Junta Gubernativa de América", estuvo integrada en principio por tres vocales, José María Liceaga, José Sixto Verduzco y el propio López Rayón, habiéndose invitado a ocupar la cuarta vocalía a José María Morelos y Pavón. La llamada "Junta de Zitácuaro", tendría a su cargo cuatro funciones ejecutivas: *relaciones*; *justicia*; *guerra*; y *hacienda*; las cuales quedaron en principio a cargo de su Presidente, López Rayón, quien se hizo denominar entonces "*Ministro Universal de la Nación" o de "las Cuatro Causas*".[17]

Ante los descalabros sufridos posteriormente por López Rayón y la Junta de Zitácuaro, José María Morelos, cuyo ejército dominaba una importante porción del territorio en el sur del país, decidió convocar a un "Congreso Constituyente" que sustituiría a la referida "Junta Suprema" de Zitácuaro, para ejercer la soberanía popular sobre el territorio rescatado hasta entonces por los insurgentes, y organizar un gobierno, ya no sólo "encargado de dicha función en ausencia del Rey", como lo anunciaba inicialmente López Rayón, sino con independencia total de la Corona española. El nuevo gobierno no sería por tanto de corte monárquico, –como el planteado originalmente por la Junta de Zitácuaro– sino de tipo republicano parlamentario o "de asamblea". El Congreso Constituyente convocado por Morelos inició sus labores en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, y una de sus primeras resoluciones fue decretar oficialmente la Independencia Mexicana del Imperio español.[18]

En ese momento se acordó igualmente que el gobierno de la nueva nación independiente se dividiría en "tres poderes". El ejercicio temporal del Poder Ejecutivo le fue propuesto entonces a Morelos, con el título de "Generalísimo", similar al que había recibido Hidalgo al encabezar el movimiento insurgente en 1810, lo cual no fue aceptado por éste, quien estuvo anuente a hacerse cargo provisionalmente del Poder Ejecutivo pero con el título más modesto de "Siervo de la Nación". Con ese cargo se dedicó a garantizar militarmente que el Congreso, convocado en 1813, pudiese redactar una Constitución para el nuevo país, la cual fue promulgada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de "*Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana*".

En este histórico documento jurídico se estableció que "El Supremo Gobierno *Mexicano*", (ya no una "Suprema Junta Gubernativa de América" como la establecida por Ignacio López Rayón en Zitácuaro) estaría integrado, bajo el principio de *división de poderes*, por un órgano encargado de la función Legislativa, que se denominaría "*Supremo Congreso Mexicano*", y por otras "*dos corporaciones*, la una con el título

[17] Ese era el cargo que el Rey Carlos IV de España había otorgado a Manuel Godoy poco antes de su abdicación ante Napoleón Bonaparte. Uvalle Berrones, Ricardo, Coordinador, "200 Años de la Administración Pública", pág. 106.

[18] Ibídem, pág. 40.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de *Supremo Gobierno* (encargada de la función Ejecutiva) y la otra con el de *Supremo Tribunal de Justicia* (encargada de la función Judicial)".

De acuerdo con la misma Constitución de Apatzingán, el *Supremo Gobierno* (el Poder Ejecutivo) no estaría a cargo de una sola persona, sino de un órgano colegiado tripartito, como lo estipulaba el Artículo 132, que decía: "Compondrán el *Supremo Gobierno tres individuos*" que "*serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia*". Este órgano colegiado quedó conformado en un principio por el propio José María Morelos, así como por José María Liceaga y José María Cos. Y por lo que respecta a los órganos o dependencias que la propia Constitución ordenaba establecer para auxiliar al Supremo Gobierno en el desempeño de sus atribuciones, el Artículo 134 prescribía que habría *"tres secretarios: uno de guerra, otro de hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de gobierno. Con permanencia en el cargo de cuatro años, y sin poder reelegirse hasta después de cuatro años de fenecido su cargo como ministros"*.

La estructura orgánica de la administración pública de la nueva nación mexicana, tal como lo establecía la Constitución de Apatzingán, era bastante similar a la que entonces tenía el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de América, conformada por tres *Departamentos*: "el de *Guerra*; el de *Finanzas*; y el de *Asuntos Exteriores*". Debe señalarse sin embargo que la forma de gobierno de los Estados Unidos era, como ya se dijo, una de tipo *presidencial*, en tanto que la adoptada por la Constitución de 1814 era de tipo *parlamentario*, ya que entre las "Atribuciones del *Supremo Congreso*" se encontraba la de "Elegir a los individuos del *Supremo Gobierno* (Poder Ejecutivo) y los del *Supremo Tribunal de Justicia*", así como a "los secretarios de estas corporaciones" (Art. 103).

De la misma manera, la Constitución de Apatzingán establecía que el *Supremo Congreso* (el órgano Legislativo) estaba facultado "*para nombrar los ministros públicos, que con carácter de embajadores plenipotenciarios ú otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones"* (Art. 104), así como "para *elegir a los Generales de División, a consulta del Supremo Gobierno*, (el órgano Ejecutivo) quien propondrá los tres oficiales que juzgue más idóneos" (Art. 105). Y por lo que se refiere específicamente a los funcionarios de lo que en 1821 integrarían "*la Intendencia General de Hacienda",* la Constitución aprobada en Apatzingán establecía en un Capítulo aparte, el XIII, que "*se creará cerca del Supremo Gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad,* una intendencia general, que administrará todas las rentas y fondos nacionales". En su Art. 175 se estipulaba que habría también "*intendencias provinciales*, que deberán establecerse *con subordinación a la general*", cuyos "jefes se titularán *intendentes de provincias*" (Art. 177), siendo "el *Supremo Congreso* (el que) dictará la ordenanza que *fixe las atribuciones de todos y cada uno de estos empleados*, *su fuero y prerrogativas, y la jurisdicción de los intendentes"* (Art. 179). La Constitución de Apatzingán establecía

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

igualmente que "*El intendente general (y) los de provincia funcionarán por el tiempo de tres años*" (Art. 180).

Tras la captura y fusilamiento de Morelos, el gobierno emanado de aquella Constitución tuvo una muy precaria existencia durante algún tiempo. Los integrantes de la *Junta Subalterna Gubernativa*, instalada originalmente en Uruapan por el propio Morelos, se refugiaron en la pequeña isla de Jaujilla, en el Lago de Pátzcuaro, hasta 1817. A partir de entonces, los diversos caudillos insurgentes que seguían reconociendo la vigencia de la Constitución de Apatzingán se dispersaron en diversos sitios del territorio nacional, desde donde empleaban básicamente la guerra de "guerrillas" en contra del gobierno virreinal.

Fue hasta 1821, cuando después de su defección del ejército realista, el coronel Agustín de Iturbide propuso una alianza a Vicente Guerrero, caudillo insurgente que continuaba aún activo en las montañas del Sur, tras lo que ambos suscribieron el "Plan de Iguala", con base en el cual Iturbide firmó posteriormente los llamados "Tratados de Córdoba", con el último Virrey (para entonces designado ya sólo como "*Jefe Político* de la Nueva España") quien "reconoció formalmente" la independencia de México, aunque no contó para ello con el apoyo del gobierno español, el cual por muchos años no aceptó oficialmente la validez de dichos tratados.

A partir de ese momento, el territorio de lo que por trescientos años estuvo bajo el control político, económico y militar del Imperio español, pasó a estar bajo el control efectivo del gobierno surgido del Plan de Iguala, ya como un nuevo país, independiente de la antigua metrópoli española, y con su propia organización jurídico político administrativa.

Dos conceptos distintos de Independencia

Resulta interesante recordar, antes de iniciar el análisis de la estructura y funciones de las administraciones públicas durante el México independiente, las diferencias fundamentales que, a juicio de muchos, existen entre los principios y propósitos contenidos en las dos sucesivas "*Declaraciones de Independencia de México":* la suscrita en 1813 por José María Morelos, con base en sus "Sentimientos de la Nación"; y la signada por Agustín de Iturbide en 1821, con base tanto en el Plan de Iguala como en los Tratados de Córdoba. Como bien señala Daniel Márquez Gómez, "somos un país que declaró dos veces su independencia".[19]

Empecemos por la primera de dichas *Actas de Independencia*. Una vez integrado el *Congreso Nacional* en Chilpancingo, a principios de septiembre

[19] Daniel Márquez Gómez, "200 años de Administración Pública en México", Tomo I, "Base Legal y Programática". INAP, 2010, pág. 49.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de 1813,[20] los miembros del *Congreso* recibieron un documento elaborado por el propio Morelos con el título de "*Sentimientos de la Nación*", que fue leído en la sesión del 14 de septiembre por Juan Nepomuceno Rosáins, Secretario del Congreso. Dicho documento contiene las principales ideas del caudillo insurgente en torno de la Independencia de México por la cual él y sus seguidores estaban luchando.

"Sentimientos de la Nación"

Art. 1.- "Que la América es *libre e independiente de España* y de *toda otra Nación, Gobierno o Monarquía,* y que así se sancione dando al mundo las razones".

(Morelos se apartaba ya abiertamente de la idea de que la nueva Nación independiente pretendía seguir teniendo como monarca al Rey de España, Fernando VII, quien había sido depuesto del trono por Napoleón Bonaparte en 1808.)

Art. 5.- "*Que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números*".

(La soberanía ya no se depositaría en "un Monarca designado por mandato divino", sino en "el Pueblo", representado en un Congreso, integrado por ciudadanos electos de manera democrática en cada una de las Provincias que integraban el nuevo Estado).

Art. 6.- "*Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en cuerpos compatibles para ejercerlos*".

Art. 7.- "Que funcionarán *cuatro años* los vocales, turnándose, *saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos"*.

Art. 11.- "Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la Patria no será del todo libre y nuestra *mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal*".

Art. 13.- "*Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados*; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio".

Art. 15.- "*Que la esclavitud se proscriba para siempre* (como ratificación a lo decretado por Miguel Hidalgo en 1810), *y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales*, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud".

---

[20] Cabe recordar que la convocatoria a dicho Congreso se acordó en Oaxaca por Morelos y Carlos María de Bustamante a finales de mayo, y fue hecha pública en Acapulco el 28 de junio siguiente.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Art. 17.- "Que a cada uno *se le guarden sus propiedades y se respete su casa como un asilo sagrado*, señalando penas para los infractores".

Art. 18.- "Que en la nueva legislación *no se admita la tortura*".

(Como puede verse, Morelos proponía ya adoptar el principio republicano y liberal de la división de poderes; la elección periódica y no vitalicia de los gobernantes –como ocurría con la monarquía, que era hereditaria–; la abolición de las desigualdades de todas las personas ante la ley y el respeto a las garantías del individuo. Sin embargo no sólo se trataba de proponer la igualdad jurídica a la que aludían *los principios liberales*, tan en boga en esa época, sino también una incipiente idea de *la justicia social*, por medio de la redistribución del ingreso, como se desprende de lo que proponía Morelos en los artículos siguientes).

Art. 12.- "Que como la buena ley es *superior a todo hombre*, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, *moderen la opulencia y la indigencia*, y de tal suerte *se aumente el jornal del pobre*, *que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia*, la rapiña y el hurto".

Art. 22.- "*Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian*, y que se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos *u otra carga igual, ligera, que no oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el Tributo y otros*; pues con esta ligera contribución, y *la buena administración de los bienes confiscados al enemigo,* podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados".

(A diferencia de lo que ocho años después propondría Iturbide en los Tratados de Córdoba, Morelos planteaba diferenciar claramente los derechos y prerrogativas de los mexicanos frente a los de los extranjeros, y en especial con respecto a los españoles peninsulares, considerados por los insurgentes como "enemigos de la independencia de la nueva nación", y quienes durante los trescientos años que duró la Colonia y el Virreinato habían discriminado siempre a los hijos de españoles nacidos en el continente americano, los llamados "criollos", así como a los "mestizos", los "naturales" o indígenas, y a los "negros" y sus diferentes mezclas o "castas". Este propósito se desprende muy claramente de la lectura de los dos artículos siguientes).

Art. 9.- "Que los empleos *sólo los americanos los obtengan*".

Art. 10.- "Que no se admitan extranjeros, *si no son artesanos capaces de instruir* y libres de toda sospecha".

(También resulta muy notoria la diferencia en cuanto al reclamo de los honores por haber dado inicio al movimiento independentista, ya que Morelos reconoce el mérito de Hidalgo y de Allende en este proceso de independencia, y propone "se solemnice

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el 16 de septiembre de cada año" para recordar dicha gesta heroica, a diferencia de los autoelogios que incluiría años más tarde Iturbide en la segunda Acta de Independencia suscrita por éste en 1821).

Art. 23.- "Que igualmente *se solemnice el día 16 de septiembre de todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de Independencia y nuestra santa Libertad comenzó*, pues en ese día fue en el que se desplegaron los labios de la Nación para reclamar sus derechos con espada en mano para ser oída; *recordando siempre el mérito del grande héroe, el señor Dn. Miguel Hidalgo y su compañero Dn. Ignacio Allende*".

Fue al día siguiente de la lectura de este documento, cuando los integrantes del Congreso de Anáhuac propusieron designar a Morelos con el título de "Generalísimo", mismo que había sido acordado a Hidalgo dos años antes a su paso por Celaya, lo cual, como ya se dijo, fue rechazado en principio por Morelos, quien finalmente ante la insistencia de los miembros del Congreso, aceptó la dirigencia formal del movimiento a condición de ser reconocido sólo con el título de "Siervo de la Nación".

Dos meses después, el 6 de noviembre de 1813, el mismo Congreso, encabezado por los diputados Andrés Quintana Roo, como vicepresidente, Ignacio López Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, Sixto Verdugo, José María Liceaga, y por Cornelio Ortiz de Zárate, como secretario, firmaron en la ciudad de Chilpancingo, el "*Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*".

En el "***Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional***",[21] firmada el 6 de noviembre de 1813, quedó establecido que:

"Queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz; para establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice romano, para el régimen de la Iglesia católica, apostólica, romana, y mandar embajadores y cónsules; que no profesa ni reconoce otra religión mas que la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna; que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y de sus demás dogmas y conservación de los cuerpos reguladores".

"Declara por reo de alta traición á todo el que se oponga directa ó indirectamente á su independencia, ya protegiendo á los europeos opresores, de obra, palabra ó por escrito, ya negándose á contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar

[21] En el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 se sustituyó la designación de "América Septentrional" por "América Mexicana".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la guerra hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras; reservándose al Congreso presentar á ellas, por medio de una nota ministerial, que circulará por todos los gabinetes, el manifiesto de sus quejas y justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma".

Revísese ahora, para efectos comparativos, el texto del "Acta de Independencia del Imperio Mexicano" que firmó Agustín de Iturbide el 6 de octubre de 1821, junto con los demás integrantes de la *Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, ejerciendo funciones legislativas en tanto se establecían las nuevas Cortes, de acuerdo a lo estipulado en el *Plan de Iguala* promulgado el 24 de febrero de ese mismo año.

"Acta de Independencia del Imperio Mexicano"

"La nación mexicana que, por trescientos años ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido. Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados, y está consumada la empresa, eternamente memorable, *que un genio superior a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria, principió en Iguala, prosiguió y llevó al cabo, arrollando obstáculos casi insuperables*".

(Al desmesurado autoelogio que emplea Iturbide en este documento, se debe agregar la intencionada omisión de toda referencia a los orígenes del movimiento independentista de 1810, –como sí lo hizo Morelos en sus "Sentimientos de la Nación"–, con la pretensión de señalar que todo "*principió en Iguala*", fecha a partir de la cual Iturbide dice haber conseguido la Independencia "*arrollando obstáculos casi insuperables*").

"Restituida, pues, esta parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el Autor de la naturaleza, y reconocen por inenajenables y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga á su felicidad; y *con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios* (sólo que ahora no se trataba de representantes elegidos por el pueblo sino designados por el propio Iturbide); comienza a hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es nación soberana, e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que *la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados* (se refiere a los Tratados de Córdoba, firmados por Iturbide y el Virrey español O'Donojú); que entablará relaciones amistosas con las demás potencias, ejecutando, respecto a ellas, cuantos actos pueden y en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas; que va a constituirse *con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y Tratado de Córdoba estableció, sabiamente el primer jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías* ("bases" que hablaban de adoptar para la nueva Nación una monarquía hereditaria, que le sería ofrecida en primer término al Rey de España, Fernando VII, y en caso de que éste no aceptare, a los miembros de la familia real española), y en fin que sostendrá, a todo trance, y con sacrificio de los haberes

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y las vidas de sus individuos –si fuere necesario– esta solemne declaración, hecha en la capital del imperio a 28 de septiembre de 1821, *primero de la independencia mexicana*".

Cabe recordar que cuando se promulgó la Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, los insurgentes denominaban ese año como *"quinto* de la Independencia Mexicana", en reconocimiento al inicio de dicho movimiento por Hidalgo y Allende, a la manera en que lo habían hecho los revolucionarios franceses cuando establecieron la República al derrocar a la monarquía en esa nación.

Sin embargo, para comprender mejor la diferencia de propósitos independentistas de Iturbide frente a los de Morelos, es necesario también conocer el texto de los "Tratados de Córdoba", convenidos previamente entre Iturbide y Juan O'Donojú.

"Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, el 24 de agosto de 1821, entre don Juan de O'Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España, y don Agustín de Iturbide, Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías".

"*Pronunciada por Nueva España la Independencia de la antigua, teniendo un ejército que sostuviese este pronunciamiento, decididas por él las provincias del reino, sitiada la capital en donde se había depuesto a la autoridad legítima, y cuando sólo quedaban por el gobierno europeo las plazas de Veracruz y Acapulco, desguarnecidas y sin medios de resistir a un sitio bien dirigido y que durase algún tiempo*, llegó al primer puerto (Veracruz) el teniente general don Juan de O'Donojú, con el carácter y representación de *capitán general y jefe superior político* de este reino nombrado por S.M., (como se ve, ya no ostentaba el anterior título de Virrey), quien deseoso de *evitar los males que afligen a los pueblos en alteraciones de esta clase,* (y) *tratando de conciliar los intereses de ambas Españas,* invitó a una entrevista al primer jefe del ejército imperial don Agustín de Iturbide, en la que se discutiese *el gran negocio de la Independencia*, *desatando sin romper los vínculos que unieron a los dos continentes…convinieron en los artículos siguientes"*.

(Aquí se advierte ya la principal diferencia entre la idea de Iturbide frente a la que tenía Morelos, quien hablaba de "romper"[22] todo vínculo con la Corona española, y no de "desatar sin romper" los vínculos de los "españoles peninsulares" con los de los "españoles americanos", propósito fundamental de los "Tratados" entre Iturbide y O'Donojú).

1. "Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo *'Imperio Mexicano'* ".

[22] "Queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

2. "El gobierno del Imperio será *monárquico constitucional moderado"*.

3. "*Será llamado a reinar en el Imperio mexicano en primer lugar el señor don Fernando VII, rey católico de España*; y por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y *por renuncia o no admisión de éste*, *el que la Corte del Imperio designaren"*. (Mediante esta modificación a lo establecido en el "Plan de Iguala", Iturbide abría la posibilidad de ser designado él mismo como el Primer Emperador de México).

6. "Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, una Junta compuesta de *los primeros hombres del Imperio*, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas…(¡que diferencia de la manera en que Morelos recomendaba elegir democráticamente a los representantes del pueblo que integrarían el Supremo Congreso Mexicano!), cuyo número sea bastante considerable para que *la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones,* que serán emanaciones de *la autoridad y facultades* que les concedan los artículos siguientes.

7. La Junta de que trata el artículo anterior se llamará *Junta Provisional Gubernativa*.

8. Será individuo de la Junta Provisional de Gobierno el teniente general don Juan O'Donojú, en consideración a la conveniencia de que una persona de *su clase* tenga una parte activa e inmediata en el gobierno, y de que es indispensable *omitir algunas de las que estaban señaladas en el expresado Plan, en conformidad de su mismo espíritu*.

(A pesar que el Plan de Iguala lo había suscrito también Vicente Guerrero, ningún "insurgente" fue invitado a participar como integrante de la Regencia ni de la Junta Provisional Gubernativa, de la que se habla en los "Tratados de Córdoba". Paradójicamente, O'Donojú murió de pleuresía el 8 de octubre de 1821).

9. *La Junta Provisional de Gobierno tendrá un presidente nombrado por ella misma*, y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno, *o fuera de él*, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios; lo que si en la primera votación no se verificase, se procederá a segundo escrutinio, entrando a él los dos que hayan reunido más votos.

11. *La Junta Provisional de Gobierno* nombrará en seguida de la elección de su presidente *una Regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él,*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en quien resida el Poder Ejecutivo, y que gobierne en nombre del monarca, hasta que éste empuñe el cetro del Imperio.

12. Instalada la *Junta Provisional, gobernará interinamente* conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y *mientras las Cortes formen la Constitución del Estado*.

13. La *Regencia* inmediatamente después de nombrada *procederá a la convocación de Cortes conforme al método que determine la Junta Provisional de Gobierno*: lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan.

14. *El Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las Cortes*; pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, *ejercerá la Junta el Poder Legislativo, primero, para los casos que puedan ocurrir, y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones*.

15. *Toda persona* que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro príncipe, *queda en el estado de la libertad natural para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad*, a menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenecía por delito, o de otro de los modos que conocen los publicistas: *en este caso están los europeos avecindados en Nueva España* y los *americanos* residentes en la Península; por consiguiente, serán árbitros a permanecer adoptando esta o aquella patria, o pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir del reino en el tiempo que se prefije, llevando o trayendo consigo sus familias y bienes; pero satisfaciendo a la salida por los últimos, los derechos de exportación establecidos o que se establecieren por quien pueda hacerlo. (EL CUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO RELATIVO A "*LOS AMERICANOS RESIDENTES EN LA PENÍNSULA*" NO SE PODÍA GARANTIZAR, YA QUE LA CORONA ESPAÑOLA NO RECONOCÍA LA VALIDEZ DE LOS TRATADOS FIRMADOS EN SU NOMBRE POR O'DONOJÚ).

16. No tendrá lugar la anterior alternativa respecto de los empleados públicos, o militares *que notoriamente son desafectos a la Independencia Mexicana; sino que éstos necesariamente saldrán de este Imperio dentro del término que la Regencia prescriba, llevando sus intereses y pagando los derechos* de que habla el artículo anterior.

17. Siendo un obstáculo a la realización de este tratado la ocupación en la Capital por las tropas de la Península, se hace indispensable vencerlo; pero como el primer Jefe del Ejército Imperial, uniendo *sus sentimientos a los de la Nación Mexicana*,

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

desea no conseguirlo con la fuerza, para lo que le sobran recursos, sin embargo del valor y constancia de dichas tropas peninsulares, por la falta de medios y arbitrios para sostenerse, contra el sistema adoptado por la Nación entera, don Juan O'Donojú se ofrece a emplear su autoridad, para que dichas tropas verifiquen su salida sin efusión de sangre, y por una capitulación honrosa.

Villa de Córdoba. 24 de agosto de 1821. *Agustín de Iturbide*. *Juan O'Donojú*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Capítulo II

PRIMERA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO BÁSICO
(1821-1836)

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO II
PRIMERA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO BÁSICO
(1821-1836)

1. Primer gobierno (monárquico) del México independiente (1821-1822)

1.1 La Junta Provisional Gubernativa, la Regencia y el Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide (1821-1822)

Al triunfar el Plan de Iguala, suscrito el 24 de febrero de 1821 entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, el nuevo país independiente, en cumplimiento de lo establecido en dicho Plan, y en los posteriores Tratados de Córdoba, adoptó la forma de un gobierno "*monárquico*, templado por una Constitución análoga al país".[23] Como se vio en el capítulo anterior, en dicho *Plan de Iguala* se estipulaba que, en tanto se reuniesen "*las Cortes que implementen el Plan*", se debía establecer una "*Junta Provisional Gubernativa*", facultada para nombrar "*una Regencia*" mientras subía al trono el nuevo Emperador, planteándose que, en primer lugar, se le ofrecería la Corona del nuevo Imperio Mexicano a Fernando VII u "otro individuo de la casa Reynante, que estime más combeniente (*sic*) el Congreso". Como ya se dijo, en los Tratados de Córdoba Iturbide modificó esta estipulación para establecer que, en caso que Fernando VII no aceptase el trono del Imperio Mexicano, o ningún otro miembro de la familia real española, sería llamado a reinar "*el que las Cortes del Imperio designasen*",[24] posibilitando así, su propia ascensión al trono imperial mexicano.

Se establecía igualmente que "el Poder Ejecutivo (residiría) en la *Regencia* (y) el Legislativo en *las Cortes*", pero que, en tanto se llegaban a establecer éstas, la propia *Junta Provisional Gubernativa* ejercería las funciones correspondientes al Poder Legislativo.[25] No fue sino hasta el 28 de septiembre de 1821 que se integró la *Junta Provisional Gubernativa* con 38 personas, bajo la presidencia de Agustín *de Iturbide, la cual expidió el "Reglamento para su Gobierno Interior*" en el cual se definían sus atribuciones y responsabilidades. La *"Regencia*", establecida igualmente de manera interina con base en las disposiciones del *Plan de Iguala*, estuvo integrada por cinco personas, y también fue presidida por Agustín de Iturbide. Sus demás miembros fueron Manuel Bárcena, Joaquín Pérez (Obispo de Puebla) Manuel Velázquez de León y el sacerdote Isidro Yáñez.

---

[23] Art. 3º del Plan de Iguala. "La Administración Pública durante la lucha de independencia y la Primera República Federal", Omar Guerrero. Administración Pública en México. Tomo I. "Base Legal y Programática", págs. 30 y 31.

[24] Secretaría de Gobernación, "Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 2010, "Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, de 24 de agosto de 1821", pág. 154.

[25] Secretaría de Gobernación, "Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 2010, pág. 149.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Cabe señalar que algunos de los 38 integrantes de la *Junta Provisional Gubernativa* mostraban desde entonces serias diferencias con Iturbide, pues lo consideraban un oportunista o, a decir de Omar Guerrero,[26] "intuían sus aspiraciones imperiales". Muy pronto se conformó dentro de dicha Junta Provisional Gubernativa un importante grupo de "oposición congresista contra el Presidente de la Regencia". Entre estos antagonistas de Iturbide se encontraban José María Fagoaga, Francisco Sánchez Tagle, Hipólito Odoardo y Juan Horbegoso.

La *Junta Soberana Provisional Gubernativa* expidió primeramente el *Reglamento Provisional de la Regencia,* el 8 de noviembre de 1821, y el que, para este estudio resulta el más relevante, el "*Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal*".[27] Fue conforme a este Reglamento que se crearon las primeras cuatro dependencias administrativas del nuevo gobierno imperial mexicano, siguiendo en buena medida el modelo de las "Secretarías de Estado y del despacho" establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812.[28] Conviene aclarar que de las siete "secretarías del despacho" a las que se hacía referencia en la Constitución Política de la Monarquía Española", sólo la primera recibía el título de "Secretaría del despacho de Estado" (encargada de las Relaciones Exteriores del Reino con otros Estados) en tanto que las restantes seis eran sólo "secretarías del despacho", que deberían hacerse cargo de otras funciones administrativas atribuidas al Rey.

Fue sin duda una descuidada lectura del Título VI de la Constitución gaditana: "*Del Rey. Capítulo VI. De los secretarios de Estado y del despacho"*, la que originó que en México se denominara desde entonces a las dependencias directas del Ejecutivo (con excepción de los Departamentos Administrativos creados en 1917) como "*Secretarías de Estado y del Despacho*". Y así ocurrió con las cuatro dependencias administrativas con las que se dotó a la Regencia en 1821, que fueron designadas como: *Secretaría de Estado y del Despacho* de *Relaciones Exteriores e Interiores; Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina; Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; y Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos*. (Ver **Anexo III**).

---

26 Omar Guerrero, "La Administración Pública durante la Lucha de Independencia y la Primera República Federal", en, Base Legal y Programática, 200 Años de Administración Pública en México, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010, pág. 33.

27 Manuel Dublán y José María Lozano. "Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República", pág. 544.

28 Los "Secretarios de Estado y del Despacho" a los que se refiere el Título IV la Constitución de Cádiz de 1812 eran siete, a saber: el "secretario del despacho de Estado; el secretario del despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; el secretario del despacho de la Gobernación del reino para Ultramar; el secretario del despacho de Gracia y Justicia; el secretario del despacho de Hacienda; el secretario del despacho de Guerra; y el secretario del despacho de Marina". Ver, Secretaría de Gobernación, "Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 2010, págs. 60 y 61.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

De acuerdo al Dr. Omar Guerrero,[29] este Reglamento era además "un manual de organización y operaciones" que, como su nombre indicaba, tenía por objeto "normar el gobierno interior y exterior de las *secretarías de Estado*". Y "para el desempeño de la gestión interna" de dichas dependencias establecía lo que hoy se consideraría una *planta tipo* integrada por los siguientes cargos:

"Oficial mayor 1º; Oficial mayor 2º; seis oficiales numerados del 3º al 8º; un archivero; dos oficiales de archivo; un portero; un mozo de oficio; dos ordenanzas, y cuatro escribientes".

Además, establecía "como obligaciones de los *ministros*: "Proponer las vacantes de oficiales de su dependencia, *prefiriendo la 'aptitud y la idoneidad' sobre la antigüedad*; (lo anterior constituye un antecedente importante de los criterios modernos para una adecuada selección de personal) vigilar que el oficial mayor cumpla con sus deberes; recibir del oficial mayor los expedientes; dar trámite, preparar los despachos y dar solución a los asuntos; vigilar el proceso de los despachos; dar cuenta del proceso de los asuntos; extractar las resoluciones en los expedientes y rubricarlos; y recabar la rúbrica de los regentes".

Cabría destacar que, desde esa fecha, se preveía ya la posibilidad y conveniencia de que los propios "*ministros*" participaran en las reformas administrativas que se requiriesen no sólo en los ramos de su competencia, (denominadas siglo y medio más tarde como "*microadministrativas*") sino en las de la administración pública en su conjunto (lo que se conocería a partir de 1971 como reformas "*macroadministrativas*"), pues se establecía que "cada *ministro* debía *proponer a la Regencia las reformas y mejoras que crea conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio*, *combinando (sic) lo que pueda convenir al bien general del estado de los ramos de su administración*, y dar audiencia a los interesados en los negocios de su *secretaría*".

Por lo que se refiere a "las tareas de los oficiales mayores primero y segundo", el Reglamento establecía que "el primero tiene la responsabilidad de mantener las condiciones óptimas para la realización de las audiencias, tramitar los expedientes remitidos por los *ministros*; encargarse de las cuentas de gastos de *secretaría* y funciones similares. El oficial mayor segundo deberá suplir (al primero) en todas estas actividades".[30]

Debido a las fuertes diferencias que posteriormente surgieron entre Iturbide y el Congreso (las "Cortes"), "el primer Emperador de México", decidió pasar por alto el contenido del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba en cuanto a establecer

---

[29] Omar Guerrero. "La Administración Pública… *op. cit.*, Tomo I, pág. 32.
[30] Omar Guerrero. "La Administración Pública… *op. cit.*, Tomo I, págs. 31 y 32.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"una Monarquía Moderada Constitucional", y ordenó la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822, para nombrar en su lugar a una "*Junta Nacional Instituyente*", integrada por personas más afines a sus designios. Y fue esta Junta la que, el 23 de febrero de 1823, expidió el "*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*", para sustituir a la "Constitución Política de la Monarquía Española" de 1812, que hasta entonces había estado vigente en el "Imperio Mexicano" en lo que no se opusiera a la independencia de la nueva Nación.

En dicho Reglamento se estableció que "El Poder Ejecutivo *reside exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado*", cuya persona es "*sagrada e inviolable*", y que "sólo sus *ministros* son responsables de los actos de su gobierno" (Art. 29). Y en el Capítulo Segundo, ya no intitulado "De los Secretarios de Estado y del despacho" sino "*De los Ministros*", el Art. 32 estipulaba que "Habrá cuatro *ministros*, por este orden:

1.- Del Interior y de Relaciones Exteriores;
2.- De Justicia y Negocios Eclesiásticos;
3.- De Hacienda;
4.- De Guerra y Marina

y además, un secretario de estampilla".

Sin embargo, en el Capítulo Tercero de este nuevo Reglamento, se volvía a hacer mención a "*los Secretarios de Estado y del despacho*", ya que bajo el título "*De La Regencia*", se estipulaba que, en caso de "notoria incompetencia física o moral (del Emperador) legalmente justificada", éste sería sustituido por "*una Regencia de uno a tres individuos",* y que dicha "incompetencia" debería ser calificada "por el cuerpo legislativo", *oyendo previamente, entre otros, "a los Secretarios de Estado y del despacho*" (Art. 34). A partir de ese momento, en las disposiciones relativas a la administración pública centralizada de México, se empezó a emplear de manera indistinta o equivalente (y a nuestro juicio incorrecta) los términos de "*Secretario de Estado y del despacho*" y el de "*Ministro*", como se hacía en este Reglamento.[31]

---

[31] Como ejemplo de esta práctica inveterada cabe señalar que, todavía hasta 1981, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, aprobada en Querétaro en 1917, hablaba en su Art. 29 de que "*En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con la aprobación del Congreso de la Unión,...podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación*…". Esta incongruencia o anacronismo legislativo fue corregido, por iniciativa del Presidente José López Portillo en 1981, al sustituirse el término "*Consejo de Ministros*" por el actual que prescribe que "el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos,* (que ya tampoco existen a partir de una reforma constitucional de 2007) *y la Procuraduría General de la República* y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender, etc.….D.O. del 21 de abril de 1981. Ver también "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada", del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa. Tomo I, decimoctava edición, 2004, pág. 502.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

En respuesta a la supresión del Congreso por Iturbide, varios antiguos "insurgentes" y militares que no estaban de acuerdo con el establecimiento de una monarquía absoluta y hereditaria como la que empezó a ejercer el "Emperador de México" a partir de noviembre de 1822, suscribieron en Veracruz el Plan de Casamata, exigiéndole el inmediato restablecimiento del Congreso, lo cual tuvo que hacer Iturbide a regañadientes.

Pero el daño ya estaba hecho, y el Congreso, forzadamente reestablecido por el Emperador, terminó por desconocer al propio Iturbide como Titular del Ejecutivo, así como al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y decidió elaborar una Constitución Política para la nueva Nación, como era el mandato original de este cuerpo colegiado. Sólo que ahora la mayoría de los congresistas eran más proclives a establecer un gobierno de tipo *Republicano, Presidencial y Federal*, con un perfil similar al de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, y ya no al de la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

2. La Primera República Federal (1823-1836)

Una vez que Iturbide fue desconocido como Emperador de la nueva Nación y expulsado de su territorio, el Congreso designó a un *triunvirato* para hacerse cargo provisionalmente del Poder Ejecutivo en tanto se redactaba la nueva Constitución. El gobierno provisional, integrado ahora por los insurgentes Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y "Guadalupe Victoria" (Miguel Fernández Félix), y cuyos suplentes eran Vicente Guerrero, Miguel Domínguez y Mariano Michelena, convocó a un segundo Congreso Constituyente, que quedó instalado el 7 de noviembre de 1823. La propuesta de forma de gobierno que contaba ahora con más adeptos ya no era la de una *monarquía moderada* sino la de una *república*, si bien aquí las opiniones estaban divididas, ya que unos proponían que fuese de tipo *unitario o centralista*, en tanto que otros planteaban que debería ser de tipo *federal*, como la que se había adoptado en la Constitución de los Estados Unidos de América.

En virtud de que la mayoría se inclinó finalmente por un gobierno de tipo federal, el 31 de enero de 1824 el Congreso emitió el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, por medio de la cual quedó establecido formalmente *el pacto federal* y *el gobierno de tipo republicano*. En ese documento no se hace mención alguna a las atribuciones que tendrían las dependencias que habrían de auxiliar administrativamente al Poder Ejecutivo, el cual "*se depositará en el individuo o individuos que la Constitución señale"* (Art. 15º), convalidando así la integración del triunvirato que se encargó provisionalmente del Poder Ejecutivo a la caída y expulsión de Iturbide.

Entre las atribuciones que dicha Acta Constitutiva le señalaron al "encargado *o encargados*" de dicho Poder Ejecutivo, se encontraban las de *"nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho*", si bien al finalizar dicho texto, después de las firmas de los integrantes del Triunvirato, vuelve a hacerse mención de enviarlo

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"*Al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriore*s". Lo anterior permite afirmar que la estructura orgánica del nuevo Poder Ejecutivo siguió siendo la misma que existía desde 1821, esto es, las cuatro "*Secretarías de Estado y del Despacho*", y que también se continuó utilizando indistintamente la denominación de "ministro" y de "secretario de Estado y del despacho", a la que se hizo referencia páginas atrás.

Este segundo Congreso Constituyente trabajó de abril a octubre de 1824 en la elaboración de la primera *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, finalmente aprobada el cuatro de octubre y publicada el día siguiente. En lo que se refiere al tema objeto de este estudio debe señalarse que, en el título 4º, denominado "*Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación*", quedó establecido ahora que éste "se depositará… en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", (art. 74), señalando que "habrá también un Vice-presidente, en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste" (Art. 75).

Por tratarse ahora de un gobierno de tipo presidencial, entre las facultades del Titular del Ejecutivo se encontraban las de "*nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho*" (Art. 110, Frc. 4ª), así como "*nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno*[32]*"* (Frc. 6ª). El Presidente estaba igualmente facultado para "*Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno"* (Frc. 7ª) y para "*nombrar, a propuesta de terna de la corte suprema de justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito*" (Frc. 8ª). Podía igualmente *"celebrar concordatos con la silla apostólica" (Frc. 13ª),* así como *"dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros, más para prestar o negar su ratificación á cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso general"* (Frc. 14ª).

Estas disposiciones resultan muy similares a las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos de América, en las cuales los Estados que se habían "federado", otorgaban expresamente al *Senado* (la cámara que los representaba ante el Congreso de la Unión), la facultad de *ratificar* los nombramientos de los funcionarios que se iban a hacer cargo de las atribuciones que los Estados habían aceptado delegar en el orden federal de gobierno, como era el caso del Secretario *de Estado*, el de *Guerra* y el de la *Tesorería* (de Hacienda). Lo anterior se desprende del Proyecto de Constitución

---

[32] El Art. 113 de la Constitución establecía que "Durante el receso del Congreso General, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de marzo de 1824, en el cual "se proponía la creación de tres secretarías de Estado, fusionándose en una sola las de Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos", y permaneciendo las otras dos, la de Guerra y Marina y la de Hacienda, ya existentes desde 1821.[33]

En la Sección Sexta, titulada "*Del despacho de los negocios del gobierno*", se estipulaba que "*Para el despacho de los negocios del gobierno habrá el número de secretarios que establezca el Congreso general por una ley*" (Art. 117), fórmula muy similar a la que emplea la Constitución Política vigente, y que parece muy acertada, ya que sería un despropósito que en la Constitución Política de un Estado quedara establecida de manera permanente la *estructura orgánica* del Poder Ejecutivo, la cual suele variar de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada sociedad en un momento dado, y que puede ser reformada o adecuada por medio de una ley secundaria, contando para ello con una mayoría simple de los diputados y senadores que conforman el Congreso de la Unión (cincuenta por ciento más uno) y sin requerir de una mayoría calificada (de al menos tres cuartas partes) como se establece cuando se desea modificar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma Sección 6ª se establecía que "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos" (Art. 118). A continuación se señalaba que "*Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitución la (sic) acta constitutiva, las leyes generales y constituciones particulares de los estados*" (Art. 119). Más adelante se decía que *"Los secretarios del despacho darán á cada cámara, luego que estén abiertas las sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo*" (Art. 120). Finalmente, se estipulaba que "*Los secretarios del despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación"* (Art. 122).

Como podrá advertirse, la facultad de "distribuir en cada secretaría del despacho" los asuntos internos de su competencia no correspondía al Presidente de la República (como ocurre hoy día por la vía reglamentaria) sino que era facultad exclusiva del órgano legislativo federal. También puede observarse que, en el texto de la Constitución de 1824, ya no se utilizaba indistintamente el término de "ministro" o el de "secretario del despacho", como había venido ocurriendo con anterioridad a esa fecha. En esta

---

[33] Recuérdese que el Titular del Ejecutivo Federal en los Estados Unidos de América tenía bajo su mando directo a tres Departamentos: Asuntos Exteriores; Finanzas; y Guerra (ver Supra, págs. 10 y 11, y nota 3) al igual que el trabajo de Omar Guerrero, "La Administración Pública durante la lucha de independencia y la Primera República Federal, 1810-1830", en "200 años de Administración Pública en México", INAP, Tomo I, 2010, pág. 40.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Constitución se reserva el título de "ministros" sólo para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, (ver Art. 124).

Si bien el cambio de un gobierno de tipo monárquico por uno republicano y federal constituía una transformación radical en términos político-ideológicos y administrativos, al menos en teoría, la estructura jurídico-administrativa del nuevo gobierno republicano y federal se mantuvo prácticamente igual a la de 1821 a lo largo de los siguientes quince años (1824-1835), ya que subsistieron las cuatro "Secretarías de Estado y del Despacho" establecidas en el "Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal" de 1821, las cuales fueron denominadas "Ministerios" en el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", de febrero de 1823.

Lo anterior resulta explicable en virtud que dicho período transcurrió en medio de una multiplicidad de factores adversos, entre los cuales cabría destacar: los intentos de España por recuperar el dominio de su antigua colonia; la penuria financiera a la que tuvo que enfrentarse el gobierno de la nueva república; la pugna constante entre quienes apoyaban la forma de gobierno *federal* frente a los que sugerían que era más conveniente adoptar uno de tipo *unitario o centralista*, y de quienes pensaban que se debía regresar a un gobierno de tipo monárquico, invitando a encabezarlo a un príncipe de sangre real de algún país católico europeo, con la idea de garantizar los intereses del clero y la milicia en el México independiente. Así se explica también que los recursos más importantes de la magra hacienda del gobierno se destinaran en un altísimo porcentaje a sufragar los gastos de la *Secretaría de Guerra y Marina*, así como de la encargada de su soporte financiero, la *Secretaría de Hacienda*, las cuales mantuvieron un sitio preponderante en la administración pública del país a lo largo de todo el siglo XIX y durante el primer cuarto del siglo XX, si se las compara con el resto de los "ramos" administrativos que dependían igualmente del Ejecutivo Federal.

La relativa inercia que puede advertirse en la estructura orgánica de la administración pública durante los primeros cincuenta años del México independiente, se debió básicamente a la gran inestabilidad política existente y a la consecuente rotación de dirigentes político-administrativos generada por las frecuentes pugnas entre los llamados partidarios del "*progreso*" (los liberales y federalistas), muchos de los cuales estaban afiliados a las logias masónicas "yorquinas", apoyadas desde los Estados Unidos de América, y los partidarios del "*retroceso*" (los conservadores y monárquicos), afiliados a las logias "escocesas", apoyados por la iglesia, y el ejército, quienes contaban además con la abierta simpatía de las monarquías europeas de tradición católica.

Emilio Rabasa, acucioso analista de la historia de México del siglo XIX, sintetizó de manera magistral la *gran inestabilidad política* del primer cuarto de siglo de vida independiente de México al señalar que:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron…una Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos".[34]

La *inestabilidad política* a la que hacía referencia Rabasa en el párrafo anterior generaba, por consecuencia, una gran *inestabilidad administrativa*, sobre todo en los niveles superiores de la estructura orgánica gubernamental. Durante los primeros veintinueve años de vida independiente, México tuvo veinticinco presidentes. Ello explica la frecuente y perniciosa rotación de personal en los puestos administrativos de primer nivel en aquella época. No era inusual que una "Secretaría de Estado y del Despacho" o un "Ministerio", como fueron llamados aquéllas posteriormente, tuviesen cuatro o cinco titulares bajo un mismo Presidente; y llegó a darse el caso de que un "gabinete" durara sólo tres días.

Por ello debe considerarse un hecho insólito en dicho período, que la administración del primer Presidente de la República Federal, Guadalupe Victoria, durara los cuatro años que constitucionalmente tenía señalados. Los problemas comenzaron al término de dicho cuatrienio. Desde la primera presidencia de Guadalupe Victoria iniciada el 10 de octubre de 1824 hasta la de José Justo Corro, que empezó el 27 de febrero de 1836, ocuparon dicho cargo once personas, (dos de ellos más de ocho veces sucesivas): Vicente Guerrero (1º/IV/1829 - 11/XII/1829), José María Bocanegra (16/XII/1829 - 23/XII/1829), el triunvirato integrado por Pedro Vélez, Lucas Alamán y Luis Quintanar (23/XII/1829 - 1º/I/1830), Anastasio Bustamante (1º/I/1830 - 14/VIII/1832), Melchor Múzquiz (14/VIII/1832 - 24/XII/1832), Manuel Gómez Pedraza (24/XII/1832 - 1º/IV/1833), Valentín Gómez Farías (1º/IV/1833 - 16/V/1833), Antonio López de Santa Anna (16/V/1833 - 3/VI/1833), Valentín Gómez Farías (3/VI/1833 - 18/VI/1833), Antonio López de Santa Anna (18/VI/1833 - 5/VII/1833), Valentín Gómez Farías (5/VII/1833 - 27/X/1833), Antonio López de Santa Anna (27/X/1833 - 15/XII/1833), Valentín Gómez Farías (16/XII/1833 - 24/IV/1834), Antonio López de Santa Anna (24/IV/1834 - 27/I/1835), y Miguel Barragán (28/I/1835 - 27/II/1836).

No es el caso aquí entrar en detalles de los incontables "desconocimientos", "golpes de Estado" e incluso increíbles "autogolpes" como los que sucesivamente se dio a sí

[34] Emilio Rabasa. "La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México". México, Porrúa, 1976. Citado también por Roberto Moreno Espinosa, "Génesis de la Administración Pública Mexicana, las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836". En 200 Años de la Administración Pública en México... *op. cit.*, págs. 177 y 178.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

mismo Antonio López de Santa Anna; por ello sólo habremos de consignar en este Segundo Capítulo los efectos que dichas turbulencias políticas tuvieron en la estructura orgánica de la administración pública "centralizada", durante la vigencia de la Primera República Federal, de 1824 a 1836.[35]

Como se señaló en la *Introducción*, el presente trabajo está orientado a revisar la génesis y evolución de las dependencias de la administración pública *"centralizada*" en México, pero resulta conveniente consignar que, durante esta Primera Etapa, como corresponde a un gobierno de tipo republicano federal y de orientación liberal, tanto en lo político como en lo económico, en los cuatro años de la administración del Presidente Guadalupe Victoria (1824-1828) se procuró la *desaparición de un buen número de instituciones públicas de tipo descentralizado o "paraestatal*", creadas en el período del gobierno virreinal español, o por lo menos su *encuadramiento formal dentro de la estructura orgánica "centralizada"* del gobierno de la República.

Así ocurrió con muchas instituciones "descentralizadas", que anteriormente desempeñaban funciones administrativas durante el Virreinato, como era el caso de las Direcciones y Contadurías de Aduanas, el Tribunal de Cuentas, y de las administraciones postales que dependían de la Administración de Correos, con sede en Madrid, las cuales fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda. Para encargarse de la realización de algunas de estas funciones, dicha Secretaría creó el Departamento de Cuenta y Razón. Algo similar ocurrió con las actividades que tenía a su cargo el Consulado, las cuales fueron adscritas ahora a la Junta de Peajes, dependiente administrativamente de la Secretaría de Hacienda.

Con base en este mismo esquema "centralizador", se suprimió la antigua Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública, cuyas funciones fueron transferidas a la Tesorería General de la Federación, dependiente ahora de la Secretaría de Hacienda, a la cual le fueron atribuidas "la guarda de empréstitos, donativos, productos de rentas, y contingentes de los Estados". Y por lo que toca a otras instituciones "descentralizadas" que durante el virreinato tuvieron a su cargo los "monopolios de estado" o "estancos", (como eran los de la Pólvora y la Lotería, o los "Montepíos de ministros y oficinas", entre otros)[36] pasaron también a ser administradas de manera centralizada por la Secretaría de Hacienda.

Una curiosa decisión *a contrapelo* de la anterior tendencia "centralizadora" que caracterizó dicho período, lo fue la creación del "Banco de Avío para el Fomento de

[35] Para quien quiera conocer más detalles de las turbulencias políticas y jurídicas de este período, se recomienda la lectura del capítulo correspondiente del Tomo I de esta obra, escrito por el Dr. Omar Guerrero, págs. 27 a 43.

[36] Gildardo Campero Cárdenas, Evolución de la Administración Pública… *op. cit.*, INAP, 200 años, Tomo IV, págs. 44 a 54.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la Industria Nacional, como empresa descentralizada del Estado, con la intención de *fomentar*, con recursos públicos, el tan necesario desarrollo de las actividades agrícolas, mineras e industriales en el país, que habían resentido los estragos de las luchas por la independencia. Esta innovadora institución "descentralizada" fue establecida el 16 de octubre de 1830, durante la administración del Presidente Anastacio Bustamante, a sugerencia de Lucas Alamán, entonces Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores.[37] Pero salvo esta rara excepción, podría decirse que las reformas administrativas realizadas durante el período de la primera República Federal corresponden a las que la doctrina clasifica actualmente como meras "*reestructuraciones orgánicas*" o "*reorganizaciones estructurales*", ya que no tenían más propósito que reordenar funciones ya existentes, básicamente con la idea de reducir o simplificar la estructura orgánica anterior, o de obtener economías o reducciones presupuestales.

Por ello resulta destacable el proyecto de reforma administrativa de tipo "*incremental y programática*" (como se las denomina dentro de la doctrina administrativista moderna), que en 1833 intentó llevar al cabo el Dr. Valentín Gómez Farías, en su calidad de Vicepresidente encargado interinamente de la Presidencia de la República, debido a que Santa Anna se retiró temporalmente a convalecer en su Hacienda de Manga de Clavo, Veracruz, por "razones de salud". El Vicepresidente Gómez Farías, influido sin duda por las ideas liberales del Dr. José María Luis Mora,[38] intentó establecer diversas medidas que afectaban de manera importante los intereses de la Iglesia (como las relativas al cobro de diezmos y primicias, así como al control exclusivo de la educación que aquella ejercía en todo el país), en lo que algunos estudiosos denominan "el período de *la pre-reforma"*[39] *liberal*, como antecedente de la importante reforma económica y política que se intentaría más tarde por la generación encabezada por Benito Juárez.

El primero de dichos intentos "reformistas" se llevó al cabo con base en el decreto de 27 de octubre de 1833, por medio del cual *"cesaba la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, dejando a cada ciudadano en libertad para obrar según lo dictara su conciencia"*. Y el 6 de noviembre siguiente, el Vicepresidente Gómez Farías promulgó la ley "que *suprimió la coacción civil en los votos monásticos,* derogándose por extensión las leyes civiles que imponían cualquier coacción, directa o indirecta, para su cumplimiento. Por tanto, *los religiosos de cada sexo quedaron en libertad de continuar o no en la clausura y obediencia de los prelados"*.

---

37 *Ibídem*, págs. 61 a 64 y 75.

38 Daniel Márquez Gómez, "200 Años de Administración Pública en México", Tomo I, "Base Legal y Programática" INAP, 2010, pág. 53, especialmente la nota 85 de pie de página.

39 Roberto Moreno Espinoza, "200 Años de la Administración Pública en México" Ricardo Uvalle Coordinador. Secretaría de la Función Pública-UNAM, 2010, pág. 209.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Pero la modificación más relevante de ese período de "*pre Reforma liberal*", por sus efectos en la estructura orgánica de la administración pública, fue sin duda la supresión de una institución tan tradicional y añeja como la Real y Pontificia Universidad de México, dependiente hasta entonces de la Iglesia Católica, y la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, con el propósito de garantizar la orientación *laica* en la educación impartida por el Estado. Igualmente se apoyó desde el gobierno la creación de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, con la idea de promover la difusión de los conocimientos científicos más avanzados de la época entre la población del país.

Como antecedente de estas reformas político-administrativas convendría conocer el estupendo diagnóstico de Simón Tadeo Ortiz de Ayala, publicado en 1832 con el título de "México, considerado como nación independiente y libre",[40] en el cual planteaba:

"Entre tanto se verifica un censo general exacto en la república, sería conveniente que el legislador adoptase para facilitarlo la medida legal usada en Francia y en todos los países civilizados, de que se estableciesen en los ayuntamientos registros para sentar las partidas de nacimientos, matrimonios y muertos, con las formalidades que exigen la administración civil, y sin perjuicio de que los eclesiásticos sigan la costumbre de llevar sus partidas de bautismo y entierros; esta providencia salvaría muchísimos inconvenientes en la administración judicial, allanaría muchas dificultades, facilitando los censos anuales, y además, en el caso de que se incendien o extravíen algunos de los archivos de las parroquias, no se perderían estos documentos tan necesarios en el curso de los negocios de la vida humana".

"Los conocimientos de que hacemos mérito, como un requisito indispensable para gobernar con tino y equidad, serán menos raros en México, cuando se sistematice la instrucción en todas las clases, y entre tanto que los depositarios del poder promueven con tenaz empeño todos los resortes necesarios; uno de los más esenciales es el estudio de la geografía descriptiva, o sea la estadística aplicada a la economía política; su base es un plan general científico de que carecemos; hasta ahora no existe ninguno que merezca el nombre. La empresa de levantar un mapa general de la república y los parciales de los distritos y estados es ardua, pero no difícil; y aunque lo fuera, los intereses del gobierno, las exigencias de la sociedad y el honor nacional demandan imperiosamente que se inicie esta gran medida; y el empeño y la perseverancia, que todo lo vencen, la terminarán. Una ley formal debería arreglarla, adjudicando los legisladores al ejecutivo los arbitrios y una estrecha responsabilidad para ejecutarla, porque cuando se trata de obras de tamaña naturaleza, ambos poderes deben concurrir con celo y eficacia...".

---

40 José Chanes Nieto: "Simón Tadeo Ortiz de Ayala, uno de los primeros teóricos del México independiente". Revista de Administración Pública, No. 50, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1982, págs. 13 a 60.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Como se sabe, este primer intento de reforma liberal no tuvo éxito, pues el propio Presidente Santa Anna se rebeló en 1835 contra el Vicepresidente encargado del Despacho, el Dr. Gómez Farías, y no sólo dio marcha atrás a las reformas establecidas por éste en materia *religiosa y educativa*, sino que se puso al frente de quienes pugnaban por establecer en el país la forma de gobierno *centralista o unitaria*, en contraposición al esquema *federal* en favor del cual el propio Santa Anna se había levantado en armas sólo unos cuantos años atrás.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Capítulo III

SEGUNDA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO DE FOMENTO
(1836-1910)

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO III
SEGUNDA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO DE FOMENTO
(1836-1910)

1. La primera República Central (1836-1844)

Como resultado del "autogolpe de Estado" encabezado contra su gobierno por el Presidente Antonio López de Santa Anna, éste convocó a un nuevo Congreso Constituyente, en el cual tuvieron la mayoría los partidarios de instaurar en México una república de tipo centralista. Y así fue que, el 23 de octubre de 1835, dicho Congreso aprobó las Bases para la nueva Constitución, las cuales dieron fin al sistema federal e instauraron uno de tipo unitario. En virtud de que este documento estaba conformado por siete estatutos, se le llegó a conocer como "la *Constitución de las Siete Leyes*", la primera de ellas promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes hasta el 30 de diciembre de 1836, mismas que entraron en vigor el 5 de enero de 1837.

La nueva Constitución centralista transformó los antiguos Estados en Departamentos, bajo la responsabilidad política de un Gobernador designado ahora por el Presidente de la República, como correspondía a la forma de gobierno unitaria. Sin embargo, la nueva Carta Constitucional contenía otras innovaciones que valdría destacar aquí. Para empezar, por encima de los tres órganos o poderes tradicionales de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial), establecía un órgano de supervisión y arbitraje, denominado "*Supremo Poder Conservador*", integrado por cinco individuos, y con facultades para garantizar que ninguno de los tres poderes tradicionales pudiera traspasar los límites de sus atribuciones en perjuicio de los otros dos. Y a pesar de haber sustituido la forma de gobierno federal, en la cual los estados federados estaban representados en el Congreso de la Unión por la Cámara de Senadores, con igual número de senadores por cada entidad federada, la nueva Constitución Centralista mantuvo al Senado como integrante del Congreso Nacional, junto con la Cámara de Diputados, quizás con la idea de dividir, y por lo tanto debilitar, la fuerza equilibradora del Poder Legislativo.

En la cuarta de estas "siete leyes constitucionales" se determinaba la organización y atribuciones al Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en una persona denominada "Presidente de la República". Allí se consignaba que, "para el despacho de los asuntos de gobierno, habría cuatro ministerios", (el mismo número que las anteriores "secretarías de Estado y del despacho"), si bien se llevó al cabo una importante redistribución de las *funciones* que cada una tenía asignada hasta entonces. Sin duda con la idea de contar con servidores públicos especializados en las actividades de tipo diplomático, que pudieran contribuir eficazmente al establecimiento de relaciones con los gobiernos de Estados Unidos de América y de los principales estados europeos, se decidió separar las funciones relativas a "las relaciones exteriores" de aquellas que tenían que ver con

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"los asuntos interiores", dando nacimiento con ello a dos "ministerios" distintos, el "del Interior", y el "de Relaciones Exteriores", respectivamente. Con la idea de mantener el mismo número de dependencias directas del Ejecutivo a fin de no incrementar el gasto presupuestal de manera significativa, se acordó que el nuevo Ministerio del Interior se hiciera cargo también de las funciones que hasta entonces había tenido bajo su responsabilidad la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, permaneciendo con sus mismas funciones los otros dos "Ministerios", el de Hacienda; y el de Guerra y Marina.

La misma Cuarta Ley establecía expresamente que "los asuntos importantes del gobierno serían resueltos por el Presidente en Junta de Ministros", dando nacimiento así a la práctica de que los Presidentes deberían consultar los asuntos graves del gobierno con su "Consejo de Ministros", (término que se mantuvo hasta el año de 1981 en el Art. 29 de la Constitución Política[41]). También en esta Cuarta Ley se estableció que el gobierno elaboraría un reglamento "para el mejor despacho de sus secretarías", el cual debía ser aprobado por el Congreso. Como se advierte, vuelve a designarse de manera indistinta a las cuatro dependencias directas del Ejecutivo, pues aunque el título oficial de las mismas pasó ahora al de "*ministerios"*, se continuaba haciendo referencia a estos con la anterior denominación de "secretarías".

En 1838, con la intención de preparar un programa para llevar al cabo una reforma administrativa de las que hoy se clasifican como "*macroadministrativas*" o "*integrales*", el gobierno centralista nombró una Comisión encargada de "Reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la Organización General de la Administración Pública", cuya presidencia estuvo a cargo de Lucas Alamán. La importancia de los trabajos asignados a esta Comisión se basa, a nuestro juicio, en que fue la primera ocasión en que el gobierno del país se preocupó por estudiar de manera integral las modificaciones que debían hacerse a la *estructura y funciones* de la administración pública para que ésta pudiera cumplir más eficaz y eficientemente las tareas que constitucionalmente tenía asignadas.[42] A continuación se transcriben algunos de los párrafos del *Informe* que Lucas Alamán escribió al respecto.

"Examen de la Organización General de la Administración Pública"[43]

"La Comisión nombrada para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a *la organización general de la administración pública*, apenas ha puesto mano en tan

[41] A propuesta del Presidente José López Portillo, el Congreso aprobó modificar la anacrónica mención del "Consejo de Ministros" que hacía el Art. 29 constitucional, para señalar que el Presidente consultaría la conveniencia de suspender las garantías individuales con "los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". D.O. del 21 de abril de 1981.

[42] Daniel Márquez Gómez. "200 Años…", *op. cit.,* Tomo I, pág. 57.

[43] Este estudio fue encontrado por José Chanes Nieto, sin título en el Archivo Noriega, y se publicó en el número 50 de la Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública. A.C., 1982, págs. 69 a 77.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

importante negocio, se ha persuadido de *emprender simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos é inconvenientes que se toquen en los otros*. Bien conoce la Comisión cuan vasta y difícil es esta empresa, pero conoce todavía más que si de una vez no se acomete, imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que hoy se encuentra, y el gobierno, luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nación".

"Desde que lograda nuestra feliz emancipación comenzaron a introducirse *reformas particulares en el Sistema administrativo* que antes regía, demasiado alterado ya por el establecimiento de la Constitución Española, se empezó a notar un desconcierto general, resultado necesario de *la variación que habían sufrido algunas partes del Sistema, sin establecer la necesaria armonía entre todas ellas,* y como desde entonces hemos caminado de revolución en revolución, cada una no ha hecho mas que empeorar el estado de cosas. Este ha sido el mal, no solo de nuestra República, sino de todas las que se han formado en los países Hispano Americanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, *sin regularizar, según cada uno de ellos lo exigía, todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado*, y como sin ello no es posible que ninguna forma de Gobierno subsista, *se ha atribuído a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era mas que falta de medios de ejecución para llevarlos al cabo.* Entonces se ha ocurrido a nuevas revoluciones, aprovechando la ocasión los que, por miras particulares, promueven siempre estas, y como *es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente Gobiernos*, se ha tomado aquel partido en vez de enprender (*sic*) la obra de *arreglar la administración*: *obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiere constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad*, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aún, menos que ninguna otra, *por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que gobernar, no han podido pensar mas que en defender su mal segura existencia"*.

"…En la necesidad en que la Comisión se halla de ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos, ha debido escoger para dar principio a sus operaciones aquellos puntos más esenciales, y más inmediatamente ligados con el actual estado de las cosas, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males mas ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones aquello que admita mayor demora. La carrera que se propone correr es larga, y un sistema que va abrasar (*sic*) todos los ramos de la administración, era menester dar principio por lo que mas inmediatamente es causa del estado difícil en que la República se encuentra; así es que ha escogido en los cuatro departamentos del Gobierno, los puntos siguientes…"

A continuación, la Comisión presidida por Lucas Alamán exponía las propuestas específicas de reforma administrativa que se estimaban más necesarias para arreglar

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el estado de los cuatro ministerios existentes en aquel momento: el de Guerra; el de Hacienda; el de lo Exterior; y el de lo Interior, en ese orden.

Sin duda muchas de las recomendaciones de la Comisión fueron tomadas en cuenta para las reformas administrativas que se llevaron al cabo en 1841,[44] cuando se creó un nuevo Ministerio, denominado de "Instrucción Pública e Industria", con el propósito de vincular los esfuerzos educativos a cargo del gobierno con los requerimientos de industrialización del país, como lo empezaban a hacer exitosamente otras naciones en el mundo. Pero debido a que volvieron a fusionarse en una misma dependencia las funciones relativas a las *relaciones diplomáticas* con las de la *gobernación interior* del país, dando origen al "Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores", el número de dependencias del Ejecutivo no varió, siguieron siendo las mismas cuatro.

Dos años después, el 13 de junio de 1843, se volvió a modificar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo para desprender las funciones relativas a "Justicia y Negocios Eclesiásticos" de las del "Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores", para fusionarlas ahora con las del recientemente creado "Ministerio de Instrucción Pública e Industria", que ahora recibió el larguísimo nombre de "Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria". En esa misma ocasión le fueron adicionadas las funciones de "policía" al Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, cuya denominación pasó a ser por tanto la de "Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía".

Como puede advertirse, a pesar de las frecuentes reestructuraciones orgánicas que en esos años se produjeron en la administración pública centralizada, las dependencias directas del Ejecutivo continuaron siendo sólo cuatro.

2. Oscilaciones entre el Gobierno Central y el Gobierno Federal (1844-1855)

En la etapa en que privó el modelo de República Central o unitaria se produjo un breve retorno al modelo federal, que se presentó no de golpe sino como un proceso gradual, que se inició a finales de 1844 y concluyó en agosto de 1846.

La primera fase de este "retorno al modelo federal", se presentó con la salida de Santa Anna de la Presidencia de la República a finales de 1844 y el ascenso a ésta del Gral. José Joaquín de Herrera, quien, en diciembre de 1845, fue sustituido por el Gral. Paredes y Arrillaga, del cual se sospechaba que coqueteaba con la idea de retornar a un

[44] Pero sobre todo para la reforma administrativa integral que el propio Lucas Alamán coordinó diez años después durante la última presidencia dictatorial de Antonio López de Santa Anna. Ver *supra*, pág. 76.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

gobierno monárquico. Esta situación generó una reacción por parte del grupo liberal federalista, a la cual se sumó nuevamente, por increíble que parezca, Antonio López de Santa Anna, quien designó como presidente al Gral. Mariano Salas.

A mediados de junio de 1846 se inició la intervención norteamericana so pretexto de apoyar la independencia de Texas. Santa Anna volvió a ocupar la presidencia del país, y se comprometió a *restablecer la Constitución Federal de 1824*. Los "Departamentos" creados bajo la república unitaria recuperaron su antigua condición jurídica de "Estados libres y soberanos". El grupo que apoyaba el modelo federal insistió ante Santa Anna en la necesidad de incorporar algunas reformas a la Constitución de 1824. Como éste decidió salir personalmente a combatir las tropas estadunidenses en el norte de la República, de nuevo ocupó la Presidencia interinamente Valentín Gómez Farías. El Congreso elaboró entonces un proyecto de Acta de Reforma a la Constitución de 1824. En dicha Acta de Reforma se proponía la creación de cinco "*Secretarías del Despacho*", que serían ahora las de:

Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública;[45]
Relaciones Exteriores;
Fomento, Colonización, Industria y Comercio;
Guerra y Marina, y
Hacienda.

El proyecto de reformas incluía desde luego el cambio de denominación de "*ministerios*" a "*secretarías*". Se separaba nuevamente la Secretaría de Relaciones Exteriores de la de Relaciones Interiores, a la que se proponía agregar las funciones de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Como la más importante novedad de ese proyecto se proponía la creación de una quinta secretaría, dedicada específicamente al "*fomento, la industria y el comercio*". Esta nueva secretaría tendría a su cargo la elaboración de la estadística relativa a la industria agrícola, minera y mercantil; el fomento de todos los ramos industriales y mercantiles; la expedición de las patentes y privilegios; y las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril. Se le encargarían también los programas de colonización, con la idea de evitar problemas como los que habían dado origen a la pretendida independencia de la provincia de Texas.

El 9 de agosto de 1847, ante el anuncio de la llegada de las tropas estadounidenses al Valle de México, Santa Anna renunció de nuevo a la Presidencia y asumió la titularidad del Ejecutivo Manuel de la Peña y Peña, entonces Presidente de la Suprema Corte. En

---

45 De aquí en adelante se destacarán en letra cursiva las dependencias que se reforman o se propone modificar en cada ocasión.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

1850 se reanudaron las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América, después del Tratado de Paz firmado en 1847. Como dato curioso valdría mencionar que, en 1850, el titular de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Marcelino Castañeda, planteó la conveniencia de que "se practicaran *juicios verbales* para los delitos que él denominaba 'ligeros'", así como un conjunto de modificaciones importantes para el más adecuado funcionamiento del Poder Judicial. El secretario Castañeda propuso también la creación del cargo de Procurador General, el cual no existía hasta ese momento. Sin embargo, la nueva Secretaría de Fomento, Industria y Comercio planteada en el proyecto de Acta de Reformas de Valentín Gómez Farías no llegó a establecerse formalmente, según se desprende de los informes enviados al Congreso entre 1850 y 1852 por el titular de la entonces Dirección General de Colonización e Industria, Mariano Macedo, quien subrayaba la urgencia de llevar a cabo el programa de colonización propuesto en 1846.

En 1852, el Gral. Mariano Arista sucedió en la Presidencia de la República a José Joaquín de Herrera, quien había tratado en vano de modernizar y *reorganizar* al ejército. Las fuerzas armadas se opusieron a dicha *reorganización*, e iniciaron en Jalisco una revolución contra el gobierno de Herrera. Sin embargo, un año después, Arista se vio obligado a renunciar a la Presidencia de la República y, a principios de enero de 1853, fue llamado a ocuparla de nuevo el Gral. Antonio López de Santa Anna. Este solicitó autorización al Congreso para gobernar "*con facultades extraordinarias*", lo que le permitieron hacerlo en calidad de "dictador", fue entonces que pidió a Lucas Alamán encargarse de proponer *una nueva estructura orgánica del poder Ejecutivo*, que estaría fundamentada en las que se denominaron "Bases para la Administración de la República" de 1853.

La última Presidencia Centralista de Santa Anna (1853-1855)

El 22 de abril de 1853, durante la undécima y última presidencia de Antonio López de Santa Anna, y también a sugerencia de Lucas Alamán, se decretaron las "Bases para la Administración de la República", en *tanto se promulgaba una nueva Constitución.*[46] Dicho documento sirvió de apoyo a la serie de *reestructuraciones orgánicas* que se llevaron al cabo a lo largo de ese año, y que pueden considerarse como el primer intento de *reforma administrativa integral* realizado hasta entonces a partir de la Independencia. Y fue en mayo de ese año (1853) cuando se creó finalmente una quinta dependencia del Ejecutivo, el "Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio", con la idea de *promover desde el gobierno el desarrollo de las actividades industriales y comerciales del país, así como para evitar, mediante programas de colonización,* que

[46] Daniel Márquez Gómez. "Base Legal y Programática"... *op cit*., Tomo I, págs. 75 a 79.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

continuara extendiéndose la ocupación del territorio nacional en la frontera norte, que en 1847 condujo a la guerra provocada por los Estados Unidos de América, y que le costó al país la pérdida de más de la mitad de su extensión territorial. Algunas de las funciones adscritas al nuevo Ministerio de Colonización, Industria y Comercio habían estado asignadas con anterioridad al de Hacienda (las de estadística general y el fomento al comercio, por ejemplo) o al de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, (las correspondientes al fomento a la industria, la expedición de patentes y privilegios, y las exposiciones de productos, entre otras).

Un mes después, el 12 de mayo de 1853, se determinó una vez más separar las funciones que habían sido reagrupadas anteriormente en el "Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía", para dividir su desempeño en dos dependencias distintas: el "Ministerio de Gobernación" y el "Ministerio de Relaciones Exteriores", reestructuración que elevó entonces a seis el número de dependencias directas del Ejecutivo.

El 17 de mayo siguiente se emitió un Decreto por el cual se designaban los ramos correspondientes a cada Ministerio.

> *Ministerio de Gobernación;*
> Ministerio de Relaciones Exteriores*;*
> *Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública;*
> *Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio;*
> Ministerio de Guerra y Marina, y
> Ministerio de Hacienda.
> (Ver **Anexo IV**).

El 20 de mayo siguiente apareció el Decreto del Gobierno "para el Arreglo del Ejército", mediante el cual "se dividía al instituto armado en dos clases de todas las armas: permanente y activa; se establecía el Estado Mayor del Ejército, y se organizaba el cuerpo de ingenieros, la artillería y el cuerpo médico-militar".

El 25 de mayo se emitió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, en la cual se excluyó del conocimiento de la autoridad judicial las cuestiones administrativas, y ese mismo día se expidió el Reglamento de esta Ley.

El 31 de mayo se expidió el Decreto del Gobierno que establece la Planta del Ministerio de Gobernación, que quedaría integrada por "un oficial mayor; oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; un archivero; cinco escribientes primero, segundo, tercero, cuarto y quinto; un portero, un mozo de oficio, y dos ordenanzas. Además se asignaban partidas para gastos de oficio, secretos y extraordinarios".

El 16 de junio se publicó el Reglamento para el Gobierno Interior del Palacio Nacional, que "estaba a cargo de un gobernador y un arquitecto, nombrados ambos por el

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Presidente, un conserje y otros dependientes…con la encomienda de la seguridad, conservación, policía y ornato del Palacio Nacional".

Al día siguiente, el 17 de junio, se expidió el Reglamento del Consejo de Estado, "integrado por veintiún individuos nombrados por el gobierno, con funciones de preparar y redactar los proyectos de ley y los reglamentos administrativos; dar dictamen sobre los negocios del gobierno, y conocer del contencioso administrativo. El Consejo se dividía en *seis secciones*, una para cada Ministerio".

El 25 de agosto se emitió el Decreto del Gobierno para el Arreglo del Cuerpo Diplomático, que creaba los enviados plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios y oficiales de las legaciones. Se estableció además el *principio de antigüedad* para el personal diplomático y consular, además de los rangos de sueldos y cuestiones relacionadas con pensiones y retiros".

El 3 de octubre se emitió el Decreto del Gobierno sobre Fondos Municipales, en el cual se establecía "el cobro de impuesto por la expedición de permiso para vender pulque y licores y licores al menudeo; por puesto de frutas, verduras y demás efectos; diversiones públicas y sorteos; por carruajes; y por perros, entre otros. Y el 11 de noviembre del mismo 1853, se expidió el Decreto del Gobierno sobre Clasificación de los Empleados de Hacienda, entre "los que se encuentran en servicio, jubilados, cesantes, reformados y excedentes".

Como puede observarse, la serie de modificaciones establecidas durante la última presidencia dictatorial de Santa Anna y bajo la coordinación de Lucas Alamán, realizadas sin duda con base en el *diagnóstico* y las *recomendaciones* formuladas por la Comisión de 1843 "para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a *la organización general de la administración pública*", constituyeron un verdadero intento de "reforma *integral* o *macroadministrativa"*. Sin embargo estas modificaciones no duraron mucho tiempo, pues al año siguiente, el 1 de marzo de 1854, se inició la Revolución de Ayutla, encabezada por el antiguo general insurgente Juan Álvarez, que culminó con la renuncia y huida de Santa Anna fuera del país.

Como alguna vez expresó el Lic. José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública (CAP) establecida en 1965 con el similar propósito de realizar un diagnóstico integral de la estructura orgánica y funciones de la Administración Pública Federal, pareciera que Hegel tenía razón cuando dijo que "*El Búho de Minerva* (la sabiduría) *alza su vuelo cuando empiezan a caer las primeras sombras de la noche"* (cuando ya casi no queda tiempo para aplicar aquello que se ha aprendido o descubierto); sólo que en este caso la "sombra" que de golpe le cayó encima al gobierno centralista de aquella época fue un nueva revolución político-militar, que vino a dar al traste con las reformas que con tanta minuciosidad había programado e iniciado Lucas Alamán en 1853, poco antes de su muerte.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

3. El retorno a la República Federal y la Guerra de los Tres Años (1855-1861)

3.1 El retorno al Federalismo y la Constitución de 1857

Como ya se señaló, a raíz de la disolución del Congreso y la asunción de poderes dictatoriales por parte de Antonio López de Santa Anna durante su undécima y última presidencia (período que coincidió con la muerte de Lucas Alamán), surgió un nuevo pronunciamiento armado, "La revolución de Ayutla", que condujo a la renuncia y exilio de Santa Anna, y al regreso al poder del grupo de los liberales "puros" o radicales, encabezados por el Gral. Juan Álvarez, y del cual formaban parte Benito Juárez, Melchor Ocampo y Guillermo Prieto, entre otros.

De acuerdo con lo estipulado en el Plan de Ayutla, el Gral. Juan Álvarez asumió la presidencia interina el 4 de octubre de 1855, y durante su breve gestión se elaboraron las bases para convocar a un Congreso Constituyente en febrero de 1856. Previamente, el 23 de noviembre de 1855, se expidieron la Ley de Administración de Justicia y la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, promovidas por Benito Juárez, que tenían como propósito principal la *supresión de los tribunales especiales*.

Resulta interesante consignar el hecho de que Melchor Ocampo hubiese renunciado a la Secretaría de Relaciones Exteriores el 30 de octubre de 1855, a escasos quince días de haber sido designado por el Gral. Álvarez en su calidad de Presidente provisional de la República. Las razones que expuso Ocampo en su carta de renuncia al Presidente Álvarez constituyen una verdadera lección en materia de administración pública, pues señala que, después de haber discutido con el Secretario de Guerra y Marina, Gral. Ignacio Comonfort, los objetivos a los que debería avocarse el nuevo gobierno federal, y con los cuales ambos estaban de acuerdo, Ocampo tenía la seguridad que no le serían proporcionados a la Secretaría a su cargo los medios que se requerían para alcanzar dichos objetivos de gobierno. Aduciendo su convencimiento de que "*en la administración, una vez conocido y fijado el fin, los medios son el todo*",[47] consideró que lo más honesto de su parte era presentar su renuncia al puesto para el cual había sido designado por el Presidente Álvarez, gesto de congruencia que pocas veces se ha presentado en la historia de la administración pública mexicana.

Poco tiempo después, el propio Gral. Juan Álvarez renunció al cargo de Presidente provisional pues, por razones de salud, no podía residir en la Capital de la República, y en su lugar designó al Gral. Ignacio Comonfort como Presidente sustituto, quien asumió el cargo el 11 de diciembre de 1855.

---

47 Jesús Romero Flores. "Don Melchor Ocampo, Ediciones Botas, México, pág. 227. Citado por Alejandro Carrillo Castro. "La Reforma Administrativa en México", Miguel Ángel Porrúa, México, 1980, Tomo 2, pág. 109; y "Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada", INAP, 2006, págs. 17 y 18.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El 28 de junio del año siguiente, el presidente Comonfort expidió la llamada Ley Lerdo, cuyo propósito fue que las posesiones del clero no utilizadas de manera productiva, los llamados "bienes de manos muertas", reingresasen a la circulación mercantil para beneficiar el desarrollo económico del país. El artículo 1º de dicha Ley establecía que "todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual".

Comonfort procedió a organizar la administración a su cargo con fundamento en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, emitido en 1856, que establecía como dependencias directas del Ejecutivo Federal a las Secretarías de:

Gobernación;
Relaciones Exteriores;
Justicia;
Fomento;
Guerra, y
Hacienda.

El 31 de diciembre se expidió la *Ley sobre Presupuestos Generales de la República* y, en 1857 se creó la *Contaduría Mayor de Hacienda*, así como la *Dirección General de Pesos y Medidas*.

Comonfort convocó a un nuevo Congreso Constituyente en febrero de 1856, y en 1857 promulgó una Constitución de corte federal y abiertamente liberal. Esto provocó el surgimiento de un movimiento de rechazo por parte del grupo conservador, que prefería el modelo centralista o unitario de gobierno, y que estaba apoyado por los altos prelados de la Iglesia y algunos miembros del ejército, quienes deseaban preservar sus innumerables privilegios, en cuya defensa acuñaron el lema "*Religión y Fueros*". Por increíble que parezca, el presidente Ignacio Comonfort se sumó inicialmente al grupo rebelde que se alzó en armas contra su gobierno, para poco tiempo después arrepentirse y renunciar a la primera magistratura. Fue así que, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución de 1857, asumió la Presidencia de la República el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. Benito Juárez.

3.2 La Guerra de los Tres Años (1857-1861)

Surgió así un nuevo conflicto armado entre las facciones conservadora y liberal, al cual se le conoce como "la Guerra de los Tres años", la primera de las cuales intentó desconocer la legitimidad de la Constitución de 1857 y del gobierno presidido por Ignacio Comonfort. Al frente del grupo conservador que se levantó en armas se

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

encontraba Félix Zuloaga, quien, a partir del 22 de enero de 1858, se ostentó como Presidente Interino.

Lo primero que hizo Zuloaga fue derogar la Ley que regulaba los derechos parroquiales, al igual que la Ley Lerdo, pero sólo en lo referente a restituir al clero las propiedades eclesiásticas que habían sido "nacionalizadas", pues mantuvo vigente lo relativo al desconocimiento de la propiedad comunal de los pueblos indígenas. Derogó asimismo la ley del registro civil, reestableció la Pontificia Universidad de México y volvió a denominar a los Estados como Departamentos. Sin embargo, a finales de 1858 los propios conservadores sufrieron una división interna, y el grupo encabezado por los generales, Echegaray y Robles Pezuela, derrocó a Zuloaga y nombró a Miguel Miramón como nuevo Presidente de la República.

El grupo conservador se impuso al principio militarmente en el centro del país, mientras que el grupo liberal trasladó el gobierno de la República al puerto de Veracruz. Desde ahí, y a lo largo de 1859, el Presidente Juárez expidió lo que actualmente se conoce como las "Leyes de Reforma", por medio de las cuales se llevó a cabo el difícil pero necesario proceso legal de separación del Estado y de la Iglesia en México. Entre las disposiciones del período postconstitucional del gobierno juarista cabe destacar la expedición de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio, y de la Ley Orgánica del Registro Civil, del 23 de ese mismo mes, seguida tres días más tarde del decreto para el cese de la intervención del clero en la administración de los cementerios y los campos santos. El 11 de agosto de ese mismo año, el gobierno liberal ordenó retirar la legación de México ante el Estado Vaticano, en Roma, y el 4 de diciembre de 1860, también desde Veracruz, se expidió la Ley sobre Libertad de Cultos.

Como el propósito central de este trabajo es el análisis de *la evolución de la administración pública centralizada de México*, baste decir que, los pretendidos gobiernos de Zuloaga y de Miramón, mantuvieron la estructura orgánica del Ejecutivo integrada por seis Secretarías, que fueron las de:

Relaciones Exteriores;
Gobernación;
Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública;
Fomento, Colonización, Industria y Comercio;
Guerra y Marina, y
Hacienda y Crédito Público.

Al inicio de 1861, el triunfo del grupo liberal sobre los conservadores pareció ser completo. El Presidente Juárez volvió a ocupar la capital de la República y a lo largo del territorio nacional se reestableció la vigencia de la Constitución de 1857, a la cual se le añadieron las disposiciones de las Leyes de Reforma promulgadas desde Veracruz. Parecía que se presentaba al fin la posibilidad de que México pudiera

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

iniciar un *período de paz y reordenamiento de su administración pública*, del cual el país estaba tan urgido en ese momento. Por ello, los integrantes del Gabinete del Presidente Juárez publicaron un "Manifiesto a la Nación", en el cual, entre otras cosas, exponían lo siguiente:

"Las personas a quienes el Excmo. Sr. Presidente de la República ha honrado llamándolas a formar su actual gabinete, estiman como es justo esta muestra de confianza, pero comprenden que *necesitan además la de la Nación*, *para trabajar con probabilidad de buen suceso en el desarrollo de la reforma, en el arreglo de la administración pública y en la pacificación del país*, y desean por lo mismo que sus miras prácticas (los medios) para alcanzar esos objetivos tengan la mayor publicidad".

"Los actuales Ministros han tenido un ejemplo en la fe serena y ferviente del primer magistrado de la República sobre el porvenir de México, y un estímulo en la penetración íntima de que están poseídos sobre que no escasean en el país elementos para levantarlo de su postración actual, y sobre que sólo se necesita un trabajo de *organización que circunstancias accidentales habían hecho imposible al Gobierno*. Este tiene hoy la voluntad, y muy firme, de emprenderlo; y secundado, como lo será sin duda, por el buen sentido del país…espera neutralizar, por fin, los obstáculos *que hasta ahora han impedido en México que la administración se organice y consolide, y que se vean los frutos de las revoluciones políticas".*

(Y quizás teniendo en mente los trabajos realizados en 1843 por la Comisión encabezada por Lucas Alamán, con una modestia que les honra, los miembros del Gabinete del Presidente Juárez expresaron lo siguiente).

"Al fijar el nuevo gabinete *las ideas que servirán de norma a su marcha administrativa*, no puede aspirar al mérito de la originalidad, ni hace otra cosa que formular oficialmente *el instinto de reorganización, de moralidad, de economía*, que de tiempo atrás se ha ido desarrollando en la mayoría de los mexicanos".

"El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que *las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa. La reforma que el pueblo mexicano ha proclamado y llevado a la práctica, entraña la conquista de grandes medios materiales y morales para la prosperidad pública; pero el trabajo revolucionario y reformador tiene todavía que entrar a su período último y definitivo: a su poderío orgánico, en el cual la gran revolución mexicana dará frutos para el país".*

"Es un error creer que toda *tentativa de organización* debe aplazarse hasta que la sociedad no tenga enemigos que combatir. *Los trabajos organizadores* son cabalmente los que darán lugar a un triunfo definitivo sobre los enemigos de la sociedad*: solo el*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

poder que llegue a organizarla, asentará sobre una base segura las conquistas de la revolución".

"La opinión nacional,…ve llegado el tiempo de medidas a propósito para precaver la ruina a que la República se ha ido acercando, y de que no podría salvarla *ninguna revolución meramente política*. El Congreso no solo ha aceptado, sino que ha completado y perfeccionado este pensamiento del Gobierno, que puede llamarse *la revolución en la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política*".[48]

En consonancia con estas ideas, el 23 de febrero de 1861, el Presidente Juárez publicó un decreto en el que se distribuían los *ramos de la administración* en las seis "Secretarías de Estado y del Despacho".

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación;
Secretaría de Estado y del Despacho de *Justicia e Instrucción Pública*;[49]
Secretaría de Estado y del Despacho de *Fomento;*
Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, y
Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
(Ver **Anexo V**)

Pero también en esta ocasión, al igual que ocurrió con el ambicioso programa de *reforma administrativa integral* que Lucas Alamán se había propuesto llevar al cabo ocho años atrás, la "*revolución administrativa*" de la que hablaba el Gabinete del Presidente Juárez en su Manifiesto a la Nación de 1861, tampoco pudo llevarse a efecto. Como se sabe, los representantes del grupo conservador que había resultado derrotado en la "Guerra de los Tres Años", viajaron a Francia a solicitar el apoyo militar de Napoleón III para intentar nuevamente el establecimiento de una monarquía hereditaria en el país, ofreciendo la corona del "Segundo Imperio Mexicano" a un príncipe europeo, que el emperador francés sugirió fuese Maximiliano de Habsburgo. La prioridad del gobierno del Presidente Juárez cambió entonces a la defensa de la soberanía nacional y de la República Federal surgida de la Constitución de 1857.

Las dificultades con las que Juárez tuvo que lidiar en su presidencia itinerante por el territorio nacional, le obligaron a modificar varias veces durante 1861 la estructura orgánica de la administración pública a su cargo. Así, el 6 de abril, "para introducir en los gastos generales cuantas economías sean compatibles con la marcha de la administración

48 Alejandro Carrillo Castro. "La Reforma Administrativa en México", Tomo I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985, págs. 122 y 123.

49 Como ya se explicó, las letras en cursiva se emplean para destacar las dependencias que fueron reformadas en cada caso.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

pública", se vio obligado a reducir nuevamente la estructura orgánica de las dependencias directas del Ejecutivo a cuatro. Para ello se volvieron a fusionar las atribuciones de "Gobernación" y de "Relaciones Exteriores" en una sola Secretaría, y se eliminó la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, cuyas atribuciones fueron añadidas a la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública. Como resultado de esta reestructuración orgánica, las cuatro secretarías resultantes fueron:

Relaciones Exteriores y Gobernación;
Justicia, Fomento e Instrucción Pública;
Hacienda y Crédito Público, y
Guerra y Marina.

No acababa de pasar un mes de haberse reducido a cuatro las "Secretarías de Estado y del Despacho", cuando, el 12 de junio, se restableció nuevamente la Secretaría de Fomento y se separaron una vez más las funciones de Relaciones Exteriores de las de Gobernación, regresando con ello a seis el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal, con la siguiente denominación:

Secretaría de *Gobernación*;
Secretaría de *Relaciones Exteriores*;
Secretaría de *Fomento*;
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública;
Secretaría de Guerra y Marina, y
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La cuarta y última reestructuración administrativa de 1861 se decretó el 16 de diciembre, y tuvo como propósito reducir nuevamente a cuatro el número de Secretarías existentes, volviéndose a fusionar en una misma dependencia las funciones relativas a Gobernación y Relaciones Exteriores, y haciendo lo mismo con las de Fomento, las cuales pasaron a ser ahora responsabilidad de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública y esta estructura orgánica permaneció inalterada los siguientes treinta años. (Ver pág. 72).

4. La intervención francesa en apoyo del "Imperio de Maximiliano" (1863-1866)

Al igual que se hizo en el Capítulo I, en el que se describió la estructura orgánico-funcional del *gobierno virreinal* de 1810 a 1821 en paralelo a la de los sucesivos *gobiernos insurgentes* durante dicho período, se presenta aquí la estructura orgánica del *gobierno monárquico* que, de 1863 a 1864, y con el apoyo del ejército francés, pretendió establecer en México el grupo conservador que se oponía a la República Federal, presidida en ese momento por el licenciado Benito Juárez.

El 12 de junio de 1863, y después de ocupar la Capital de la República, el Gral. Elías Federico Forey, lanzó un manifiesto a la Nación explicando la acción intervencionista

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

del gobierno francés en el que se advertían algunos rasgos del gobierno que pretendía establecer en México el Emperador Maximiliano de Habsburgo.[50] En tanto llegaba a México "el nuevo Emperador" invitado por los representantes del grupo conservador opuesto a Juárez, se acordó establecer una Regencia tripartita, integrada por Juan N. Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. Ormachea. Dicha "Regencia" expidió el 26 de junio un decreto para establecer "las atribuciones de las Secretarías de Estado",[51] referidas a cuatro de ellas.

Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y
Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
(Ver **Anexo VI**)

El 6 de julio siguiente se decretaron las atribuciones de otras dos, la Secretaría de Guerra y Marina y la de Hacienda.

Una vez en México, Maximiliano expidió en abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", por medio del cual se señalaba que la forma del Estado mexicano sería la de "una *monarquía moderada hereditaria,* en la cual el Emperador era ahora *el representante de la soberanía nacional*".

En el Art. 5 de dicho "Estatuto", se establecía que el emperador gobernaría por medio de "un ministerio" compuesto por nueve "Departamentos Ministeriales".

Ministro de la Casa Imperial;
Ministro de Estado;
Ministro de Negocios Extranjeros y Marina;
Ministro de Gobernación;
Ministro de Justicia;
Ministro de Instrucción Pública y Cultos;
Ministro de Fomento;
Ministro de Guerra, y
Ministro de Hacienda.
(Ver **Anexo VII**)

El propio Estatuto establecía que el país geográficamente se dividiría en 50 "Departamentos", a cuyo frente estaría "un Prefecto, auxiliado por un Consejo de

[50] Roberto Rives Sánchez. "La Administración Pública de México en su Bicentenario". Instituto de Administración Pública de Veracruz, 2010, págs. 136 y 137.
[51] México a través de los Informes Presidenciales. Vol. V., págs. 458, 459, 464 y 465.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Gobierno departamental, y que cada Departamento se subdividiría en distritos, al frente de los cuales habría un Subprefecto. Cada población tendría una administración municipal propia, a cargo de alcaldes y comisarios municipales.

5. Treinta años con cuatro Secretarías (1861-1891), y las dos reformas administrativas durante el Porfiriato (1891-1911)

La estructura orgánica de cuatro secretarías, establecida por el Presidente Benito Juárez a partir del 16 de diciembre de 1861, como ya se dijo, permaneció sin cambios importantes a lo largo de los *siguientes treinta años*. Este dilatado lapso comprende las dos últimas administraciones del Presidente Benito Juárez (25/XII/1867 - 18/VII/1872), las de Sebastián Lerdo de Tejada (18/VII/1872 - 20/XI/1876) la primera presidencia de Porfirio Díaz (28/XI/1876 - 30/XI/1880) la de Manuel González (1º/XII/1880 - 30/XI/1884) y la segunda presidencia del Gral. Díaz (1º/XII/1884 - 30/XI/1888).

A lo largo de esos *treinta años,* las cuatro secretarías existentes fueron:

Relaciones Exteriores y Gobernación;
Justicia, Fomento e Instrucción Pública;
Guerra y Marina, y
Hacienda y Crédito Público.

Como se sabe, a la muerte de Benito Juárez, ocurrida durante su tercer período como Presidente Constitucional de la República, lo sucedió Sebastián Lerdo de Tejada, como Presidente Sustituto. Y cuando éste fue reelecto para el siguiente período, el Gral. Porfirio Díaz se levantó en armas en contra de su gobierno, esgrimiendo la bandera política de la No-Reelección. A la renuncia de Lerdo de Tejada, el Gral. Díaz resultó electo para el período que se inició el 28 de noviembre de 1876 y que concluyó el 30 de noviembre de 1880. Díaz entregó entonces la Presidencia de la República a Manuel González, su compadre, quien contó con todo el respaldo político del gobierno saliente para resultar triunfador en dichos comicios electorales. Durante su mandato, Manuel González modificó la ley para que el Gral. Porfirio Díaz pudiese ser electo una vez más como Presidente, incumpliendo así la promesa hecha por Díaz al pueblo de México cuando se había levantado en armas años atrás en contra de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada. En las sucesivas elecciones presidenciales, Porfirio Díaz decidió participar sin recurrir al anterior subterfugio formal de elegir a un sucesor “a modo” para continuar gobernando “de hecho” tras la silla presidencial, como había ocurrido con su compadre González de 1880 a 1884.

Y fue durante su tercer período formal como Presidente, el 13 de mayo de 1891, cuando se estableció una nueva dependencia del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la idea de promover la construcción de puertos y líneas férreas, para apoyar las exportaciones de materias primas a los Estados Unidos

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y a Europa. Como en esa fecha se determinó separar nuevamente las funciones de "Relaciones Exteriores" de las de "Gobernación", y hacer lo propio con las de "Fomento" y las de "Justicia e Instrucción Pública", así como adicionar las funciones de Comercio a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el número de dependencias directas del Ejecutivo se elevó por primera vez *a siete*, con la siguiente denominación.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública*;*
Secretaría de Fomento*;*
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y
Secretaría de Guerra y Marina.
(Ver **Anexo VIII**)

El 18 de mayo de 1905, durante la penúltima presidencia de Porfirio Díaz (1/XII/1904 - 30/XI/1910), se determinó separar las funciones de "Justicia" de las de "Instrucción Pública", dando así nacimiento a dos dependencias distintas: la Secretaría de Justicia, por un lado, y la de Instrucción Pública y Bellas Artes, por otro. Con ello el número de dependencias administrativas de apoyo directo al Ejecutivo Federal aumentó su número a ocho.[52]

Secretaría de Gobernación*;*
Secretaría de Relaciones Exteriores*;*
Secretaría de Justicia;
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes;
Secretaría de Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y
Secretaría de Guerra y Marina.

Las funciones de la nueva Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes eran las siguientes:

- Instrucción Primaria, Normal, Preparatoria y Profesional en el Distrito y en los Territorios Federales*;*
- Escuelas de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Artes y Oficios, de Agricultura, de Comercio y Administración y demás Establecimientos de

[52] La letra cursiva se emplea para destacar las dependencias que fueron reformadas/creadas a partir de esta fecha.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Instrucción Pública que en lo sucesivo pueden crearse en el Distrito y en los Territorios Federales.

- Academias y Sociedades Científicas;
- Instituto Pedagógico Nacional y los demás también nacionales, de carácter docente;
- Propiedad literaria, Dramática y Artística;
- Bibliotecas, Museos y Antigüedades Nacionales;
- Monumentos Arqueológicos e Históricos;
- Administración de Teatros que dependan del Gobierno Federal y fomento de espectáculos cultos, y
- Fomento de Artes y Ciencias, Exposiciones de Obras y Arte. Congresos Científicos ó Artísticos.

Esta estructura orgánica de ocho Secretarías, permaneció sin cambios hasta la renuncia del Presidente Díaz, a mediados de 1911, como resultado de la *Revolución popular* acaudillada por Francisco I. Madero a finales de 1910.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Capítulo IV

TERCERA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO DE SERVICIO O BIENESTAR (1910-1958)

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO IV
TERCERA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO DE SERVICIO O BIENESTAR
(1910-1958)

1. La Revolución de 1910

Ante el fraude electoral cometido por la administración de Porfirio Díaz en las elecciones realizadas en 1910, Francisco I. Madero, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Antireeleccionista, convocó a una nueva revolución armada, con el propósito de desconocer la legitimidad del régimen del Gral. Díaz, al cual consideraba fraudulento a partir de esa fecha.

En el "Plan de San Luis", Madero convocó al pueblo a levantarse en armas contra "el Dictador" el 20 de noviembre de 1910, y durante el lapso entre el 20 de noviembre a la firma de los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, por medio de los cuales se acordó la renuncia de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República así como la convocatoria a nuevas elecciones para finales de ese año, Francisco I. Madero, en su calidad de "Jefe de la Revolución", estableció un *gobierno provisional*, apoyado por "un gabinete" integrado por el Dr. Francisco Vázquez Gómez, en la cartera de Relaciones; el Lic. Federico González Garza, en Gobernación; el Lic. José María Pino Suárez, en Justicia; el Ing. Manuel Bonilla, en Comunicaciones; y Venustiano Carranza encargado de los asuntos de Guerra y Marina.

Como se acordó al firmar los Tratados de Ciudad Juárez, Francisco León de la Barra, quien hasta esa fecha ocupaba la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno de Porfirio Díaz, ocupó la Presidencia interina del 25 de mayo de 1911 al 6 de noviembre de 1911, lapso durante el cual subsistió la estructura orgánica de ocho secretarías, establecida por el gobierno de Porfirio Díaz en 1905.

1.1 La breve Presidencia de Francisco I. Madero (1911-1913)

Después de triunfar apabullantemente en las primeras elecciones democráticas de las últimas tres décadas, Francisco I. Madero finalmente tomó posesión de la Presidencia el 6 de noviembre de 1911. Y si bien conservó las mismas ocho dependencias del Ejecutivo durante su breve presidencia de escasos dos años, hasta que fue arteramente asesinado por órdenes de Victoriano Huerta, Francisco I. Madero promovió ante el Congreso de la Unión la creación de "una oficina denominada Departamento del Trabajo" dentro de la Secretaría de Fomento, para "*procurar el arreglo equitativo en los casos de conflictos entre los empresarios y trabajadores y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así se lo soliciten los interesados*".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El decreto de creación de este "Departamento del Trabajo" dentro de la Secretaría de Fomento le asignaba las siguientes funciones:

"Reunir, ordenar y publicar datos é informes relacionados con el trabajo en toda la República;

"Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten;

"Procurar facilidades en el transporte de los obreros á las localidades á donde fueren contratados, y

"*Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados*".

El Art. 3° de dicho decreto establecía que "*los datos e informaciones relacionados con el trabajo* se darán a conocer periódicamente en una publicación consagrada a este objeto; la cual se distribuirá profusamente entre los particulares o empresas, negociaciones, cámaras de comercio, agricultura e industria, autoridades, etc., así como entre los centros interesados en estas noticias, tanto nacionales como extranjeros". Y el Artículo 4º señalaba que el Congreso de la Unión autorizaba al Presidente de la República "para expedir el reglamento de esta ley", así como para "ampliar el Presupuesto de Egresos en su ramo octavo", a fin de sufragar los gastos que ocasionase el establecimiento de esta nueva oficina gubernamental, por un monto de $46,317.

1.2 El Golpe de Estado de Victoriano Huerta y la insurrección en su contra encabezada por Carranza (1913-1916)

En febrero de 1913, en los días que se conocen como "la Decena Trágica", el Gral. Victoriano Huerta hizo prisioneros al Presidente Madero y al Vice Presidente Pino Suárez, y les obligó a presentar sus renuncias, ofreciéndoles a cambio salvar sus vidas. Sin embargo, los mandó asesinar después de haber pretendido "legitimar" formalmente su ascenso a la presidencia mediante su previo nombramiento como Secretario de Gobernación por parte de Pedro Lascuráin, quien había sido "designado por el Senado" como Presidente Provisional después de la "renuncia forzada" exigida a Madero, para, a su vez, renunciar ignominiosamente a dicho cargo 45 minutos más tarde, para que así Huerta pudiese ser "designado por el Senado" como nuevo Presidente Provisional de la República.

Al momento de recibir el telegrama que Victoriano Huerta le envió para comunicarle "su designación como Presidente por el Senado de la República", Venustiano Carranza, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, tomó la decisión de no reconocer tal designación, argumentando que "el Senado no tenía facultades para

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

hacerla" (cabe recordar que Carranza había sido Senador por su Estado natal), y solicitó al Congreso de Coahuila autorización para desconocer la "pretendida legalidad de dicho acto", y convocar a otros gobiernos estatales a hacer lo mismo. Habiendo obtenido la autorización del Congreso Estatal, Carranza se levantó en armas en contra del gobierno "espurio" de Victoriano Huerta y, con base en el "Plan de Guadalupe", en el cual se le designaba como "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo" en tanto se reestableciera la vigencia de la Constitución de 1857 en el territorio nacional, se lanzó a procurar la derrota militar de las fuerzas que apoyaban a Victoriano Huerta.

Una vez más se presentaba en México la existencia simultánea de dos pretendidos gobiernos "legítimos", el encabezado "legalmente" por el asesino del Presidente Madero, y el que tenía al frente al gobernador constitucional del Estado de Coahuila, cuyo Congreso local lo había autorizado a "desconocer la legalidad del gobierno encabezado por Huerta" y enfrentarse al usurpador para reestablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Por lo que se refiere al gobierno encabezado por Venustiano Carranza en su calidad de "*Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo"*, el 3 de diciembre de 1913, en su cuartel general ubicado entonces en Hermosillo, Sonora, publicó un Decreto en el que señalaba que *"considerando que la mayor parte del territorio nacional se encuentra bajo el dominio de las fuerzas a mi mando y que por ese motivo es necesario organizar el despacho en todos los ramos de la Administración Pública*, he resuelto la creación de ocho secretarías adscritas a la Jefatura a mi cargo".

Secretaría de Relaciones Exteriores*;*
Secretaría de Gobernación*;*
Secretaría de Justicia*;*
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes*;*
Secretaría de Fomento*;*
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas*;*
Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y
Secretaría de Guerra y Marina.
(Ver **Anexo IX**).

En este trabajo, como ya se hizo en los casos análogos, se consignará la estructura orgánica con que contaron, durante el lapso que duró su enfrentamiento, tanto el gobierno pretendidamente legal de Victoriano Huerta, quien se ostentaba como "Presidente Interino Constitucional", como el gobierno de Venustiano Carranza, en su calidad de "encargado del Poder Ejecutivo de la Unión", con base en el Plan de Guadalupe, establecido para explicar al pueblo su lucha por "el retorno a la legalidad constitucional violentada por el "golpe de estado" perpetrado contra el Presidente Madero, precisamente por el encargado de defender la integridad de la institución presidencial.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El gobierno "ilegal" de Victoriano Huerta tuvo una duración de poco más de un año, desde su "toma de posesión", el 19 de febrero de 1913, hasta su renuncia el 5 de agosto de 1914, y su consecuente salida del país. Carranza, en cambio, ocupó la Presidencia interina de la República en su calidad de "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista", hasta 1917, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Guadalupe, proclamado el 26 de marzo de 1913. Cabe señalar que el gobierno encabezado por Carranza coexistió territorialmente en el país, primero, con el gobierno presidido "ilegalmente" por Victoriano Huerta (de marzo de 1913 a mediados de 1916), y tras la "renuncia" de éste a la Presidencia, tuvo que enfrentarse militarmente también con quienes apoyaron a los tres sucesivos "Presidentes Provisionales" designados por la "Suprema Convención de Aguascalientes", la cual pretendió desconocer la legitimidad del gobierno "constitucionalista" de Carranza, desde finales de 1914 hasta finales de 1916.[53]

Por lo que toca al gobierno encabezado por Victoriano Huerta (19/II/1913 - 5/VII/1914) cabe señalar que, el 19 de enero de 1914, en su calidad de "Presidente Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", publicó un decreto que ordenaba que las funciones que hasta esa fecha había tenido a su cargo la Dirección de Obras Públicas de la Secretaría de Gobernación (con base en el decreto del 13 de mayo de 1891), fuesen transferidas a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el texto del decreto se ordenaba que, a partir de esa fecha, a dicha Secretaría correspondía hacerse cargo de:

> "Correos interiores; vías marítimas de comunicación o vapores-correos; Unión Postal Universal; telégrafos; teléfonos; ferrocarriles; obras en los puertos; faros; monumentos públicos y obras de utilidad y ornato; obras públicas del Distrito Federal; carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales; Conserjería y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec; y desagüe del Valle de México".

Un mes después, el 17 de febrero de 1914, el gobierno de Victoriano Huerta decretó la división de las funciones de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria entre dos nuevas dependencias, que llevarían los nombres de Secretaría de Agricultura y Colonización, por un lado, y de Secretaría de Industria y Comercio, por el otro. Las funciones atribuidas específicamente a cada una de ellas, así como a las modificaciones que dicha reforma implicó con respecto a las atribuciones que tenía a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se describen en el **Anexo X**.

---

[53] Eulalio Gutiérrez (5/XI/1914-16/I/1915); Roque González Garza (16/I/1915–10/VI/1915); Francisco Lagos Cházaro (10/VI/1915-26/XI/1916).

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

De esta forma, la estructura orgánica del gobierno federal encabezado por Victoriano Huerta en su calidad de "Presidente Interino Constitucional" quedó constituida, a partir del 19 de enero de 1914, por nueve dependencias con la denominación siguiente:

"Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Justicia;
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes;
Secretaría de Industria y Comercio;
Secretaría de Agricultura y Colonización;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
Secretaría de Guerra y Marina".

1.3 La Constitución de 1917 y el nuevo modelo de estructura orgánica de apoyo al Ejecutivo Federal

Una vez vencidas las fuerzas armadas que apoyaban a Victoriano Huerta, y posteriormente las de Zapata y Villa que secundaban a los tres sucesivos Presidentes designados por la "Soberana Convención" de Aguascalientes, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Carta de 1857, el cual se reunió en Querétaro de diciembre de 1916 a principios de febrero de 1917. La que desde entonces se conoce como Constitución Política de 1917, continúa vigente hasta el momento de escribir estas líneas, y ha sido sin duda la de más larga duración en la historia jurídico administrativa de México a partir del inicio de su vida independiente.

En la parte que se refiere a la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, el texto promulgado originalmente el 5 de febrero de 1917 contenía datos muy importantes para el estudio de la evolución de la administración pública centralizada de nuestro país, pues, con esa fecha, apareció por vez primera en la historia del derecho constitucional y administrativo de México la nueva figura de los "Departamentos Administrativos", como dependencias adscritas directamente al Presidente de la República. En virtud de que a lo largo de los noventa años que permaneció vigente este tipo de dependencias en la legislación federal mexicana, su función y características jurídico políticas fueron evolucionando gradualmente, ya que pasaron de ser oficinas de apoyo técnico del Presidente a dependencias similares en todo, salvo en el nombre, a las tradicionales "secretarías del despacho" existentes desde 1821, valdrá la pena analizar su origen y evolución con algo de detalle.

Cabe señalar que, sí sólo se parte del texto del Artículo 90 de la Constitución tal y como fue aprobado por el pleno de la asamblea constituyente en diciembre de 1916, no parece existir base legal alguna para la creación de este nuevo tipo de dependencias como lo hizo Venustiano Carranza, no en una sino hasta en dos ocasiones distintas en 1917 (en

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

abril y en diciembre), año en que fue promulgada la Constitución que, supuestamente, debía haberles servido de fundamento jurídico. Dicho texto, en su versión original, decía lo siguiente:

"Art. 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

De la lectura de este texto no parecería haber la posibilidad de fundamentar legalmente ningún otro tipo de dependencia directa del Presidente para auxiliarlo en "el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación", que no fueran las tradicionales "secretarías del despacho". Es más, parecería que por fin se habría corregido el error que se viene arrastrando desde 1821 de llamar incorrectamente a estas dependencias "secretarías de Estado y del despacho".

Si además se confronta el texto de este Artículo 90 con el del artículo inmediato anterior, el 89, que se refiere a "las facultades y obligaciones del presidente", se verá que entre éstas se encuentra la de:

> "II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito y Territorios; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda (QUE REQUIEREN DE APROBACIÓN POR PARTE DEL SENADO, COMO LO SEÑALAN A CONTINUACIÓN LAS FRACCIONES III, IV Y V DEL MISMO ARTÍCULO) y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Tampoco en este caso existe mención alguna que sirva para la creación de un nuevo tipo de dependencias como las que estableció Venustiano Carranza dos meses después… Es más, en el Art. 91 se dice que "Para ser secretario del Despacho se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos". Por todo lo anterior, parecería que en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 enviado al Congreso por Carranza, se subsanaba al fin la incorrecta mención a los "secretarios de Estado y del despacho", que ya se mencionó.

Pero lamentablemente no fue así, ya que en el Art. 93 si bien su texto al inicio dice que "*Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos*", vuelve a aparecer el error de usar indistintamente la designación de "secretario de Estado" o "Secretario del Despacho", pues el texto del Artículo 93 dice a continuación: "*cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".* (Parecería que habría

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

que esperar a otra ocasión para subsanar esta práctica incorrecta). Como se advierte, tampoco en el Art. 93 existe mención alguna a los "misteriosos" departamentos administrativos que aparecerían por vez primera en las dos Leyes de Secretarías que Carranza promovería en 1917.

Para no agotar la paciencia del lector, cabe señalar que tal referencia aparece finalmente en el texto del Artículo 92, sólo que no de una manera directa, ya que sólo se refiere a la diferencia entre la obligación que tiene el Presidente de "recabar la firma del Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda", pues "sin este requisito… los reglamentos, decretos u órdenes del Presidente no serán obedecidos", y la no necesidad de hacer lo mismo con "los reglamentos, decretos u órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, (los cuales) serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe de Departamento respectivo".

Este es el único dato que ofrece expresamente la lectura del texto original de la Constitución de 1917 con respecto a la naturaleza jurídico administrativa de este nuevo tipo de dependencias directas del Ejecutivo Federal. Pero ello sólo permite saber que los Departamentos Administrativos son diferentes de las Secretarías del Despacho o de Estado, en tanto que el Presidente no requiere que sus titulares (los Jefes de Departamento) "*refrenden con su firma los reglamentos, decretos y órdenes que éste les envíe para que sean obligatorios*", así como que no tendrán la obligación (y la responsabilidad política) de "*acudir ante el Congreso a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos*" o ante "*cualquiera de las Cámaras, si estas los citan para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su*" Departamento.

No queda claro por tanto si Carranza tuvo o no la intención de crear este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo Federal, pues en la "Exposición de Motivos" del Proyecto de Reformas que el propio Carranza envió al Congreso Constituyente en 1916, no aparece nada al respecto. Donde surge su mención por vez primera es en la "Exposición de Motivos" de la 2ª. Comisión de Constitución, revisora de dicho Proyecto (que estuvo integrada por los Diputados Constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Arturo Machorro y Narváez, quien la presidió), que acompañó el dictamen para modificar el texto original remitido por Carranza. Este dictamen, si bien fue suscrito por la mayoría de sus integrantes, no estuvo secundado por el Presidente de dicha Comisión, quien emitió un voto particular para formular una propuesta distinta a la acordada por la mayoría.

En la "Exposición de Motivos" presentada por la mayoría de los integrantes de la 2ª Comisión de Constitución revisora del Proyecto enviado por Carranza se dice:

"Para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, de telégrafos, de *salubridad*, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del ejecutivo de la Unión en lo relativo al distrito y territorios.

"De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en otros servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades".

"Al grupo de los órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857… Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, es decir, a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán *departamentos administrativos*, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán *única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos*; dependerán directamente del jefe del ejecutivo, *no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo*, *no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar*, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados;[54] el presidente, que tiene facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de *carácter profesional y técnico*".[55]

El texto del dictamen de la 2ª Comisión de Constitución proponía la siguiente reforma:

"Artículo 90.- Para el Despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes Secretarías:

de Estado;
de Hacienda y Crédito Público;
de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración;

[54] Los Secretarios del Despacho debían tener 30 años de edad.
[55] Diario de los Debates del Constituyente, 45 sesión, celebrada el 16 de enero de 1917. Tomo II, pág. 473 y ss.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de Trabajo, Industria y Comercio;
de Comunicaciones y Obras Públicas;
de Guerra, y
de Marina.

"Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de *salubridad general* e *instrucción pública*, y los demás que los requieran".

"La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías".

Y con respecto al Artículo 92, la 2ª. Comisión dictaminadora proponía la siguiente redacción:

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el *secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda*, y *sin estos requisitos no serán obedecidos*. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los *departamentos administrativos*, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al *jefe de departamento* respectivo".

Ahora ya se está en condiciones de afirmar que "los padres" de los nuevos "departamentos administrativos", fueron los integrantes de "la mayoría" de esta 2ª Comisión de Constitución, *dictaminadora del proyecto de reformas enviado por Carranza* (Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez), pues ellos son los que históricamente "dieron la cara" y se hicieron públicamente responsables de "la paternidad" de la idea.

Ahora conviene analizar el "Voto particular" del Presidente de dicha Comisión, el diputado Paulino Machorro y Narváez, quien, por su parte expuso lo siguiente:

"*El subscripto, de acuerdo con el dictamen de la mayoría de la Comisión, por contener la expresión de ideas cuya práctica hará estable al Gobierno en nuestro país desde el punto de vista político,* ha tenido la pena de discrepar de la opinión de dicha mayoría en el punto relativo a *secretarías de Estado y departamentos administrativos; aunque esto no en cuanto al fondo, sino simplemente en cuanto a la forma de presentar el proyecto relativo, porque el suscripto opina* que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las *secretarías* y *departamentos*.

"*Seguramente,* como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia, y la de *Instrucción* pasará de Secretaría de Estado a *Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

realidad no tiene". (Se decía que Carranza, quien había sido Presidente Municipal de Cuatro Ciénegas en dos ocasiones, era de la opinión que la instrucción primaria debía ser responsabilidad del orden municipal y no del federal, como era la opinión de Justo Sierra, cuando fue Secretario de Instrucción Pública en el último gobierno de Porfirio Díaz). "*Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado; pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado….no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales".*

"Por lo expuesto, me honro en proponer a la aprobación de esta Honorable Asamblea el artículo 90 en los siguientes términos:

"Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo habrá las secretarías de estado. Habrá también departamentos administrativos, dependientes directamente del presidente, para los ramos que así lo requieran.

"La ley determinará el número y denominación de las secretarías y departamentos administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquellas como entre éstos; podrán crearse nuevos departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que están al conocimiento de las secretarías".

A fin de no extender demasiado este análisis, no se reproducen aquí los interesantísimos debates que al respecto se sucedieron entre el Presidente de la Comisión y la mayoría de sus integrantes.[56] Lo relevante resulta que, por motivos que no quedan muy claros, la Asamblea decidió no aceptar el dictamen de la mayoría de la Comisión revisora, ni tampoco la propuesta conciliatoria contenida en el Voto Particular del Presidente de la misma, sino que, por unanimidad, se aceptó la sugerencia del Diputado Félix F. Palavicini, de aprobar la *propuesta original* de dicho artículo enviada por Carranza al Congreso Constituyente, en la cual no se mencionaba a los *departamentos administrativos*, y cuyo texto era el siguiente:

"Art. 90.- *Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría*".

[56] Quien esté interesado en conocer al detalle lo que allí se discutió puede encontrarlo en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, Tomo II, págs. 348 a 464.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Sin embargo, como el Artículo 92 fue votado en fecha distinta al día en que se aprobó el texto del Artículo 90, la Asamblea Constituyente sí aprobó la redacción propuesta por la 2ª Comisión Dictaminadora para el artículo 92, por lo cual en su texto sí se menciona a los Departamentos Administrativos, pero sólo para diferenciarlos de las Secretarías del Despacho, al señalar que "los Jefes de Departamento" no tendrán la obligación de refrendar "los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente para que sean obligatorios", y que éste se los enviará directamente.

Adicionalmente, cabe destacar que el Departamento de Salubridad, propuesto en el proyecto de la mayoría de la 2ª Comisión de Constitución, si bien no fue aprobado como parte de la estructura orgánica del Ejecutivo en los términos que ésta lo propuso en el dictamen del Artículo 90, sí apareció incluido en el texto del Art. 73, Fracción XVI, sección 2ª, que señala:

"*En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República"*.

De esta manera, al menos un departamento administrativo, el de Salubridad, quedó incluido en el nuevo texto constitucional de 1917, y con ello pudo servir de base legal para la creación de otros "departamentos" similares.

Si Carranza estuvo o no detrás de la propuesta de dictamen que modificaba al Artículo 90 que él mismo había enviado a consideración del Congreso Constituyente, es algo que siempre estará sujeto a debate por los estudiosos de la administración pública en México. Lo cierto es que, habiendo compartido o no la paternidad de la figura de los nuevos "Departamentos Administrativos", Carranza decidió incluirlos en las dos Leyes de Secretarías de Estado que promulgó en abril y diciembre de ese mismo año, como se verá a continuación.

1.4 Las dos "Leyes de Secretarías de Estado" promulgadas por Carranza en 1917, base del modelo de estructura orgánica de la Administración Pública centralizada hasta el 2006

La primera "Ley de Secretarías de Estado" fue la decretada por Carranza el 14 de abril de 1917, todavía en su calidad de *"Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión"*, a efecto de que "quien resultara electo" en los comicios presidenciales programados para celebrarse en mayo (en cumplimiento del Artículo 6º del Plan de Guadalupe de 1913[57]), "pudiese contar con una estructura de

[57] Artículo 6º. "El Presidente interino de la república convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiera sido electo".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

apoyo administrativa adecuada, entretanto se (expedía) la *ley orgánica* del Artículo 90". En este decreto, Carranza expuso como motivos para su creación, que los tres "Departamentos administrativos" que en esa fecha se establecían, tendrían por finalidad "*apoyar técnicamente* las tareas administrativas a cargo del Presidente de la República, con un carácter distinto al *político administrativo* de las Secretarías de Estado". Resulta notable la coincidencia que existe en la "Exposición de Motivos" utilizada por Carranza para decretar esta primera "Ley de Secretarías de Estado" y la empleada por los integrantes de la 2ª Comisión de Constitución, apenas tres meses atrás, en su "dictamen" modificatorio del Artículo 90 propuesto al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza; cuyo texto, como ya se explicó, fue desechado por la Asamblea, a petición del Diputado Félix F. Palavicini, un constituyente muy cercano al "Primer Jefe". Sin embargo, el problema de la base jurídica para la creación de los nuevos *Departamentos* estuvo sin duda en la mente de Venustiano Carranza, como lo demuestra el hecho de que el fundamento legal que el "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista" utilizó para su creación fue el texto del Artículo 92, del cual la Ley de Secretarías de Estado sería la disposición "Reglamentaria", y no el texto del Artículo 90, el cual no mencionaba para nada a la nueva figura de los "departamentos".

Los Departamentos Administrativos que se crearon con base en la nueva Constitución fueron el Judicial y el Universitario y de Bellas Artes (que sustituyeron respectivamente a la Secretaría de Justicia y a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, "suprimidas" en el Artículo 14 Transitorio de la Constitución), así como el Departamento de Salubridad, al que, como ya se dijo, hacía referencia expresa la propia Constitución de 1917 en su Artículo 73, Fracción XVI, sección 1ª.[58]

Fue también en esta "Ley de Secretarías de Estado" que, por primera y única vez en la historia de la administración pública federal mexicana, se creó una Secretaría de Estado con ese nombre específico, (similar a la "*Secretaría de Estado*" a la que hacía referencia el Título IV de la Constitución de Cádiz de 1812,[59] así como al "*Departamento de Estado*" de la "*rama Ejecutiva*" del Gobierno de los Estados Unidos de América), para agrupar las funciones anteriormente encomendadas a las Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. De esta suerte se elevó a nueve el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal, cuyas funciones quedaron señaladas en la referida ley.

[58] A pesar del planteamiento del Diputado Constituyente Machorro en el sentido de que no debería establecerse en el texto constitucional la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, a través de su inserción en diversos artículos de la Constitución, algunas Secretarías y Departamentos Administrativos lograron adquirir desde entonces carta de naturaleza jurídica en nuestra administración pública, como fue el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Artículo 30, Fracción I, y en el mismo Artículo 30, Fracción II, sección "b".

[59] Ver nota 27, pág. 36.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Estado;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;
Secretaría de Comunicaciones;
Secretaría de Fomento;
Secretaría de Industria y Comercio;
Departamento Judicial;
Departamento Universitario y de Bellas Artes, y
Departamento de Salubridad Pública.
(Ver **Anexo XI**)

En opinión de quien esto escribe, detrás de las reestructuraciones orgánicas que esta novedosa Ley de Secretarías de Estado expedida por Carranza en 1917, existía sin duda el intento de llevar al cabo no sólo una *reforma administrativa* sino también una *Reforma del Estado,* tendiente a fortalecer la división de poderes entre los tres órganos de gobierno del orden federal. Por lo menos así parece desprenderse de la reubicación que se hacía en este decreto de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, que pasaron a ser responsabilidad del Poder Judicial de la Federación, así como la decisión de encargar a los Ayuntamientos "el nombramiento de los jueces auxiliares, de paz, menores y correccionales, los cuales deberían ahora sufragar los emolumentos de estos funcionarios y los gastos que originen".

También pareciera ser un intento de *Reforma del Estado* haber hecho depender de "los Ayuntamientos del lugar de su ubicación, las escuelas de instrucción primaria elemental y superior que en el Distrito y Territorios Federales dependían, en el gobierno de Porfirio Díaz, de la Secretaría de Instrucción Pública". Como ya se señaló, Venustiano Carranza había sido dos veces Presidente Municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila, y sin duda en aquellas ocasiones debió reflexionar sobre la pertinencia de ubicar la responsabilidad de impartir educación primaria en el orden municipal de gobierno, como ocurre, por ejemplo, dentro del modelo federal de los Estados Unidos de América. Como se verá más adelante, en 1921, el Presidente Álvaro Obregón volvió a "*centralizar" en el nivel federal* la educación primaria y para ello reestableció la Secretaría de Educación Pública.

La segunda "Ley de Secretarías de Estado" fue promulgada por Carranza el 1° de diciembre de 1917, ya en cumplimiento de un decreto del Congreso de la Unión, y en su calidad de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de las elecciones celebradas en mayo de ese año. Esta Ley creaba ahora siete "Secretarías de Estado" y cinco "Departamentos Administrativos", elevándose con ello a doce el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;
Departamento Universitario y de Bellas Artes;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento de Aprovisionamientos Generales;
Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y
Departamento de la Contraloría.
(Ver **Anexo XII**)

Entre sus principales innovaciones estaba la desaparición de la recientemente creada Secretaría de Estado, para regresar a la tradicional división en dos dependencias distintas de las funciones relativas a los asuntos internos de gobierno con respecto de las relaciones diplomáticas con otros países. Las primeras quedaron a cargo de la Secretaría de Gobernación, y las segundas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

También se decidió especializar a la Secretaría de Fomento en la atención y el apoyo al sector agrícola del país, por lo cual su denominación cambió a la de Secretaría de Agricultura y Fomento, transfiriendo *el fomento de las actividades del sector industrial y comercial*, así como *el arbitraje las relaciones obrero-patronales* a una dependencia que se llamaría Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Se determinó igualmente encargar a una dependencia específica del Ejecutivo las actividades de *construcción de caminos y puertos*, así como *el fomento de las vías férreas* y las relativas al resto de *las obras públicas a cargo del gobierno federal*, restableciendo la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creada en 1891.

Sin embargo, la reforma más novedosas que contenía esta segunda Ley de Secretarías de Estado, era sin duda la relativa a la creación de tres nuevos Departamentos Administrativos, con los cuales Carranza intentó quizás ensayar con mayor claridad lo que debía ser la naturaleza jurídica de esta nueva figura dentro de la administración pública federal centralizada. Debe recordarse que el principal argumento para que los titulares de este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo no tuvieran la obligación política de refrendar “los reglamentos, decretos, órdenes del Presidente”, ni tampoco la de “acudir a informar de sus actividades ante el Congreso de la Unión”, era que tendrían a su cargo exclusivamente funciones *de apoyo técnico administrativo* y no de carácter *político,* como las asignadas a las “Secretarías de Estado y del Despacho”.

Y este era precisamente el caso del nuevo Departamento de Aprovisionamientos Generales, encargado de *normar y uniformar las adquisiciones a cargo de la administración pública federal*, con el propósito de *evitar despilfarros y actos de corrupción*. También se encuadraba perfectamente en este nuevo “tipo” de dependencia

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

administrativa el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el cual, además de tener a su cargo la *fabricación del armamento y las municiones* que requería el adecuado funcionamiento de las fuerzas armadas del país, en virtud de que su titular no tenía que ser ratificado por el Senado (como sí era el caso del Secretario de Guerra y Marina), además que el Presidente no se vería en la obligación de solicitarle "el refrendo a los reglamentos, decretos y órdenes que le dirigiera el Presidente, para que estos fuesen obligatorios". De esta manera Carranza se aseguraba la obediencia total del Jefe del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, designado libremente por el Presidente.

Finalmente, estaba también el caso del nuevo Departamento de la Contraloría, encargado de la *fiscalización de los actos de tipo administrativo y financiero del gobierno federal*, con la idea de *prevenir irregularidades y actos de corrupción*, así como de *fincar las correspondientes responsabilidades a los funcionarios que incurrieran en ambos tipos de conductas irregulares*. Como lo escribió en un editorial aparecido en el Diario Oficial del 24 de enero de 1918 el entonces Secretario de Industria y Comercio, Alberto J. Pani, parecía conveniente que "fuera distinta la mano que *autorizara* el dinero del presupuesto de la mano que *verificara* los comprobantes justificatorios de dicho gasto*"*.[60]

Para los efectos de este trabajo resulta conveniente señalar que la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, publicada unos días después, el 25 de enero de 1918, entre las facultades y obligaciones del Contralor, establecía la de "*hacer estudios* sobre la *organización interior*, *procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobiern*o, con el objeto determinado de *obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios,* exponiendo recomendaciones… que él entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime conveniente" (Artículo 20). Estas atribuciones constituyen un importante antecedente de las funciones que en 1947 serían asignadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y que en 1958 pasarían a la Secretaría de la Presidencia y, a partir de 1994, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Así quedó establecida la estructura orgánica con que, a partir de 1917, contó el Poder Ejecutivo Federal. Como se sabe, el Presidente Carranza fue derrocado por un nuevo levantamiento armado en su contra, apoyado en el Plan de Agua Prieta. Este documento fue expedido por el entonces gobernador constitucional de Sonora, Adolfo de la Huerta, quien alegaba que el gobierno presidido por Carranza "tenía pensado imponer la candidatura de Ignacio Bonillas, ex Embajador de México ante los Estados Unidos de América", en detrimento de "las legítimas aspiraciones" del General Álvaro Obregón,

---

[60] Resulta paradójico que fuera el mismo Alberto J. Pani, quien años después, al ser designado Secretario de Hacienda y Crédito Público por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, promoviera la desaparición del Departamento de la Contraloría y su reabsorción por la Secretaría ahora bajo su cargo.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

sonorense al igual que el gobernador De la Huerta, cuya candidatura estaba apoyada mayoritariamente por las fuerzas armadas del país.

Ante esta circunstancia, el Presidente Carranza decidió trasladar la sede del gobierno federal al puerto de Veracruz, para desde ahí dirigir la defensa de las instituciones por él representadas. Sin embargo, partidarios del Gral. Obregón dinamitaron las vías férreas a la salida de la capital e impidieron la marcha del tren en que viajaba el Presidente Carranza rumbo a Veracruz. Este decidió entonces continuar su marcha a caballo a través de la sierra del Estado de Puebla, y la madrugada del 20 de mayo de 1920, el pequeño grupo que le acompañaba fue sorprendido por un grupo armado, mientras dormía en una choza del poblado de Tlaxcalantongo, el cual disparó contra el entonces Presidente Constitucional de México, quitándole la vida.

A la muerte de Venustiano Carranza, y con base en el Plan de Agua Prieta, Adolfo de la Huerta, en su calidad de "Jefe Supremo Interino del Ejército Liberal Constitucionalista" emitió un decreto en el que se informaba al país que, el día 24 de mayo, se había convocado al Congreso de la Unión "con el exclusivo objeto de designar Presidente Provisional". El propio Adolfo de la Huerta fue nombrado para el cargo, el cual ocupó durante seis meses, del 1º de junio al 30 de noviembre de 1920. Durante ese lapso, se convocó a elecciones para Presidente Constitucional de la República, las cuales se llevaron al cabo el 5 de septiembre. En dichos comicios resultó triunfador el General Álvaro Obregón, quien tomó posesión de la Presidencia el 1º de diciembre de 1920, para un período de cuatro años, que terminaría el 30 de noviembre de 1924.

1.5 Los Presidentes surgidos del "Plan de Agua Prieta" (1920-1928)

1.5.1 Adolfo de la Huerta (1º/VI/1920 - 30/XI/1920)

En el breve período en que ocupó la Presidencia no se realizó ningún cambio a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

1.5.2 Álvaro Obregón (1º/XII/1920 - 30/XI/1924)

Las principales reformas administrativas realizadas por Álvaro Obregón durante su período presidencial consistieron en el reestablecimiento de la Secretaría de Educación Pública, para lo cual, el 30 de junio de 1921, envió una iniciativa de reformas al Artículo 73, de la Constitución, en su Fracción XXVII. El 8 de julio se publicó en el Diario Oficial el decreto correspondiente, por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos modificó el anterior texto para quedar como sigue:

"El Congreso tendrá facultad:

"Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.

"La *federación* tendrá jurisdicción en los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabos de la libertad que tienen *los Estados* para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán efectos en toda la república".

Con base en dicha reforma Constitucional, el 29 de septiembre, el Congreso de la Unión decretó "establecer una Secretaría de Estado que se denominara Secretaría de Educación Pública".

En el Artículo Segundo de dicho decreto, publicado por Álvaro Obregón el 3 de octubre de 1921, se señala que "Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, entretanto se expide la ley completa de Secretarías de Estado, que asigne definitivamente sus dependencias a dicha Secretaría, lo siguiente:"

> "Universidad Nacional de México, con todas sus dependencias actuales, más la Escuela Nacional Preparatoria;
> Extensiones Universitarias;
> *Dirección de Educación Primaria y Normal;*
> *Todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y Territorios sostenidos por la Federación;*
> *Escuela Superior de Comercio y Administración*;
> Departamento de Bibliotecas y Archivos;
> Departamento Escolar;
> Departamento de Educación y Cultura para la raza indígena;
> Departamento de Bellas Artes;
> *Escuelas e instituciones docentes que en lo sucesivo se funden con recursos federales;*
> Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología;
> Conservatorio Nacional de Música;
> Academias e Institutos de Bellas Artes, que, *con recursos de la Federación*, se organicen en los Estados;
> Conservatorios de Música que se creen en los Estados *con fondos Federales*;
> Museos de Arte e Historia que se establezcan, ya sea en *el Distrito Federal* o en los Estados, con fondos federales;
> Inspección General de Monumentos Artísticos o Históricos;
> El fomento del Teatro Nacional;
> En general, el fomento de la educación artística del pueblo, por medio de conferencias, conciertos, representaciones teatrales, musicales o de cualquier otro género;
> Academia Nacional de Bellas Artes;
> Talleres Gráficos de la Nación, dependientes del Ejecutivo;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La propiedad literaria, dramática y artística;
La exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo y todos los demás medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos o culturales en cualquiera parte del país;
Pensionados en el extranjero.

"Artículo Tercero: El lugar que ocupará la Secretaría de Educación Pública entre las demás Secretarías, será el que definitivamente se fije en la revisión de la *Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917*, la cual queda *reformada* conforme a las disposiciones de la presente".

También durante el cuatrienio del Presidente Álvaro Obregón, el 30 de diciembre de 1822 se creó un nuevo Departamento administrativo", denominado Departamento de la Estadística Nacional. Esta nueva dependencia encuadraba perfectamente en la tipología correspondiente a las dependencias *técnico-administrativas* propuestas por la 2ª Comisión Dictaminadora en 1917. Además, establecía por primera vez un modelo de sistema integral o "global" de apoyo técnico administrativo compuesto por unidades en cada dependencia del Ejecutivo Federal que debían seguir las políticas y normas operativas establecidas desde una dependencia central, de manera similar a la que años después, en 1976, establecería la Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 20.

En su Artículo Segundo, el Decreto promulgado por el Presidente Obregón ordenaba que:

"Todas las secciones de Estadística dependientes actualmente de las Secretarías y Departamentos de Estado del Ejecutivo (aquí se utiliza por primera vez este título genérico que continuaría empleándose desde entonces para designar a las dependencias directas del Presidente del la República), así como las secciones de Estadística que sostienen los Gobiernos de las diversas entidades federativas y los Municipios de la República, quedaran subordinados técnicamente al Departamento que se crea por esta ley".

Artículo Tercero.- El Departamento de la Estadística Nacional tendrá a su cargo compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo.

Artículo Cuarto.- Tendrá, igualmente, a su cargo, formar los censos y aprovechar los datos catastrales como elementos constitutivos de la Estadística.

Artículo Quinto.- Son bases para la formación de la Estadística:

I. El censo de la Nación, clasificando a sus habitantes por sexos, edades, nacionalidades, profesiones, industrias o trabajos, estado civil e instrucción y demás datos que acuerde el Departamento de la Estadística Nacional.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

II. Los datos que suministren las oficinas catastrales sobre propiedad urbana, rústica y minera, con los pormenores necesarios para el conocimiento de la riqueza nacional.
III. El censo agrícola del país.
IV. El censo industrial del mismo.
V. El movimiento migratorio del país.
VI. El movimiento obrero.

Artículo Sexto.- Las Secretarías del Despacho y los Departamentos del Ejecutivo continuarán recogiendo y ordenando en sus respectivas Secciones de Estadística, sujetándose estrictamente a los *modelos e instrucciones* que reciban del Departamento de la Estadística Nacional, hasta que sea reglamentada esta ley y formen parte de la organización interior de este Departamento.

Artículo Séptimo.- Ningún funcionario, empleado o particular pueden excusarse de proporcionar los datos estadísticos que se les pidan por el Departamento de la Estadística Nacional o por cualquiera autoridad facultada para ello, *sin incurrir en la desobediencia de esta ley*, salvo el caso de imposibilidad absoluta calificada por el Ejecutivo Federal.

Artículo Noveno.- El Ejecutivo reglamentará esta ley, así en su parte penal contra los infractores de ella, como para que la Estadística que se forme tenga el carácter de generalidad, uniformidad y simultaneidad que le corresponda.

Artículo Décimo.- Se suprime la Dirección General de Estadística como dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y se deroga el Decreto de 26 de mayo de 1882, y el Reglamento relativo de 1º. de enero de 1900. Se reforma la parte segunda del Artículo 1º. de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado,[61] en los siguientes términos:

"Los Departamentos serán:
Salubridad Pública.
Aprovisionamientos Generales.
Contraloría.
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
Estadística Nacional.

Se derogan los incisos relativos a "Censos" y a "Estadística General" del Artículo 6º de la misma "Ley Orgánica de Secretarías de Estado".

---

[61] Aquí se le denominará Ley Orgánica de Secretarías de Estado por vez primera.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Este decreto fue apoyado posteriormente por el Reglamento para la Formación de la Estadística Nacional, publicado en los Diarios Oficiales del 12, 13 y 14 de diciembre del mismo 1923. (Ver **Anexo XIII**).

1.5.3 Plutarco Elías Calles (1º/XII/1924 - 30/XI/1928)

1.5.3.1 La supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales

El general sonorense Plutarco Elías Calles inició su mandato constitucional el 1º de diciembre de 1924, y en enero de 1925 promovió ante el Congreso de la Unión la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, creado en diciembre de 1917 a iniciativa del Presidente Venustiano Carranza.

En su primer Informe de Gobierno, el Presidente Calles expuso como razón para dicha supresión *"que nunca había llegado a poder desempeñar las funciones que tenía asignadas y que resultaba dispendioso e inútil, ya que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos del Ejecutivo –por falta de eficiencia de aquel* (del Departamento de Aprovisionamientos Generales)*– disponían de órganos adecuados para la provisión de los materiales y artículos que consumen*".

Era la primera vez que las dependencias del Ejecutivo Federal se defenderían de los intentos de la "centralización" de las funciones de apoyo técnico en una dependencia especializada bajo las órdenes directas del Titular del Ejecutivo, con la idea de establecer "orden y mayor eficiencia" en la administración federal, así como combatir actos de corrupción.

El 22 de enero de 1925 apareció publicado en el Diario Oficial el Decreto que "suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales, creado por el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, el 25 de diciembre de 1917". (Esta fue la primera vez que se utilizó la denominación de "Ley Orgánica" para referirse a la disposición que debía normar la estructura y funciones del conjunto de dependencias directas del Ejecutivo Federal.)

El Artículo 2º señalaba que "Se adiciona dicha ley (la "Ley Orgánica de Secretarías de Estado") en los términos siguientes:

"Los ramos de las Secretarías y Departamentos de Estado creadas por la citada Ley Orgánica y su reforma, se entienden adicionados en los siguientes términos:

"(Las dependencias tendrán como facultad) "La adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para su cumplimiento".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

1.5.3.2 La creación de la Dirección de Pensiones

El 17 de agosto de 1925, "*en uso de las facultades extraordinarias que en el Ramo de Hacienda le había conferido el Congreso de la Unión*", el Presidente Calles expidió la "Ley de Pensiones Civiles de Retiro (Diario Oficial del 1º de agosto de 1925) por medio de la cual se decretaba que "*los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, tienen derecho…a pensiones de retiro cuando lleguen a la edad de sesenta años cumplidos o se inhabiliten para el servicio, si en uno u otro caso han servido por un tiempo igual o superior al que como mínimo determina esta ley"*. El Artículo 3º de esta disposición del Ejecutivo Federal señalaba que "*Tienen derecho a los beneficios de esta ley, todos los encargados de un servicio público que no sea militar, incluyendo los de carácter docente"*.

En el Capítulo IV, intitulado De la Dirección y Administración del Ramo de Pensiones, el Artículo 64 señalaba que: "La administración del ramo de pensiones corresponderá privativamente a la Dirección de Pensiones".

Por la manera en que estaba definida administrativamente la integración y las funciones de esta Dirección, creada por el Presidente "en uso de facultades extraordinarias que en el ramo de Hacienda le había conferido el Congreso de la Unión", se trataría de un "órgano desconcentrado" dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del propio Presidente, pues "su órgano superior será una Junta Directiva" (Artículo 64), que "tendrá personalidad jurídica para contratar y para defender ante los tribunales y fuera de ellos cuanto corresponda al Fondo de Pensiones" (Artículo 70). La Junta Directiva estaba integrada por "siete miembros, uno nombrado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, otro nombrado por el Gobernador del Distrito; dos nombrados de igual manera, con el encargo de representar y vigilar, en cuanto pudiera ser necesario, los intereses de los funcionarios de uno y otro Gobierno y dos que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cuatro antes enumerados, siendo el séptimo el Director de Pensiones".

En virtud de que en esa fecha no existían sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, como en la actualidad, cuyos representantes forman parte desde 1960 de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Ley establecía que "los miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Distrito, serán funcionarios de los de mayor categoría, escogidos entre los que tengan más años de servicio y residan en el Distrito Federal" en tanto que "los nombrados para representar los intereses de los empleados, serán escogidos entre los Jefes del Departamento, oficina o servicio que tengan a sus órdenes considerable número de empleados, y que residan también en el Distrito Federal, excluyéndose a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías, y Jefes de los Departamentos Administrativos establecidos conforme a la Constitución". (Artículo 66), así como que "los cuatro miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y por el Gobernador

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

del Distrito habrán de depender cada uno de distinta Secretaría de Estado o Departamento Administrativo". (Artículo 67).

Como se sabe, a partir del establecimiento del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política, a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos en 1959, el Congreso de la Unión, por medio de una Ley, creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) como organismo descentralizado, en sustitución de la Dirección de Pensiones establecida en 1925 por el Presidente Plutarco Elías Calles.

1.5.3.3 Reforma a las funciones del Departamento de Contraloría

Por decreto publicado el 1º. de marzo de 1926, el Presidente Calles adicionó el Artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917 promovida ante el Congreso de la Unión por el Presidente Carranza, en los términos siguientes:

Corresponde al Departamento de Contraloría:

> "Inspección de las oficinas recaudadores y pagadoras, dependientes del Gobierno federal.
> Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
> Contabilidad de la Nación.
> *Control previo de los egresos del Gobierno Federal.*
> *Deuda Pública*.
> Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Cámara de Diputados".

Sin duda, esta transferencia de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Departamento de la Contraloría debió haber generado una gran preocupación y descontento entre los funcionarios de la primera de estas dependencias, la cual desde entonces haría todo lo posible porque le fueran reintegradas dichas funciones a la primera oportunidad, como se verá más adelante.

El mismo 1º. de marzo de 1926, el Presidente Calles decretó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, de la cual sólo se quisiera destacar aquí que, en su Capítulo Noveno, intitulado "*De las responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Administración*", en el Artículo 21 establece que "Es facultad del Contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurren los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de las cuentas".

El Artículo 22 señala que "*Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno encargado de manejar o custodiar fondos o bienes de la Nación o que estén bajo la*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

guarda de ésta, será responsable por cualquier pérdida que resulte a causa de depósito impropio o ilegítimo, uso o aplicación contrario a las leyes y reglamentos respectivos, así como a las que se originen por torpeza, morosidad u omisión en el cumplimiento de su deber". Y en el Artículo 23, se decía que: "*La facultad a la que se refiere el Artículo 21, es aplicable a los casos de cohecho, peculado o concusión, comprendiendo a los particulares que intervengan en la comisión de dichos delitos*".

Finalmente, en el Artículo 24 se establece que: "*En los casos de los artículos anteriores, si el responsable fuere un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado* (¡ahora se hablará también de Jefes de Departamento "de Estado"!), *Gobernador del Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor rendirá oportuno informe al Presidente de la República. Si se trata de funcionarios o empleados distintos de los anteriores, el Contralor, en caso de delito o falta, procederá a hacer la consignación respectiva al Procurador General de la* República*, a efecto de ejercitar las acciones correspondientes".*

1.5.3.4 Creación de las Comisiones Especiales de Eficiencia

El 25 de agosto de 1926, el Presidente Calles, "en uso de las facultades que le (concedía) la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución", creó "Comisiones Especiales de Eficiencia para todas las Secretarías y Departamentos del Ejecutivo, a fin de que mediante los estudios e investigaciones necesarios, hagan una reorganización técnica de los servicios públicos de la Administración, procurando el empleo de sistemas modernos de tramitación, contabilidad, archivos, y en general de todas aquellas que con el menor costo posible faciliten el rápido despacho de los negocios que tienen a su cargo las citadas dependencias".

Las Comisiones Especiales de Eficiencia debían estar integradas "por tres miembros, uno nombrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otro por el Departamento de Contraloría de la Federación, y el último por la dependencia a que se adscriba la Comisión" (Artículo 3º) Estaban facultadas para "practicar inspecciones minuciosas en investigación de sistemas de trabajo, organización interior, aprovechamiento del tiempo, y en general sobre todos aquellos puntos que puedan servirles de base para fundar el dictamen que periódicamente deban producir". (Artículo 4º, Fracción I).

Quizás una de las razones por las cuales las Comisiones Especiales de Eficiencia no contaron entonces con el apoyo de los funcionarios y empleados de las dependencias en las que fueron establecidas con base en este Decreto del Presidente Calles, fue que en el Artículo 2º se decía: "Las Comisiones cuidarán de que los empleados que prestan servicios en las mismas Oficinas, reúnan las características de eficiencia adecuadas a los puestos que desempeñan, y cuando esto no suceda propondrán al Secretario de Estado o Jefe de Departamento que corresponda, *la remoción de los empleados ineficientes*".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El Artículo 6º del Decreto estipulaba que "La Secretaría de Hacienda, de acuerdo con el Departamento de Contraloría, quedaban facultadas para expedir la reglamentación de este Decreto". (El autor de este trabajo no pudo encontrar dicha reglamentación, si es que ésta existió.)

1.5.3.5 Creación del Departamento del Presupuesto

Finalmente, habrá de analizarse aquí la curiosa creación legal, que no se concretó en la práctica, de un Departamento Administrativo con el propósito de que operara como una oficina técnica directamente adscrita al Presidente de la República para ocuparse de la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Federal, (similar a la "*Oficina del Presupuesto*" con que cuenta desde hace más de una centuria el Presidente de los Estados Unidos de América) desprendiendo esta importantísima atribución de la poderosa y celosísima Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quedó consignado que, en la sesión correspondiente al 19 de mayo de 1928, fue aprobado por unanimidad el Proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación", (ver **Anexo XIV**), el cual "pasó al Senado para los efectos constitucionales". Es importante consignar este intento frustrado ya que años después sirvió de base a las *reformas administrativas* que fueron propuestas al inicio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos en 1958, cuando se intentó crear un Departamento y luego una Secretaría de Planeación y Presupuesto (que ante las objeciones del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público quedó convertida en una debilitada Secretaría de la Presidencia) y posteriormente en 1976, al inicio de la administración del Presidente José López Portillo, cuando finalmente se creó una Secretaría de Programación y Presupuesto, que subsistió por sólo dos sexenios y medio, hasta que las funciones de elaboración del Presupuesto fueron reabsorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1994).

Como podrá advertirse, de haber operado el Departamento de Presupuesto que preveía este decreto, se hubiese creado en la práctica un "triángulo de dependencias globalizadoras" (El Departamento del Presupuesto; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento de la Contraloría) *cuya eficaz coordinación hubiera sido necesaria para que la administración pública federal funcionara adecuadamente*. De lo contrario se produciría el efecto que, después de 1958, José López Portillo denominaría "el triángulo de la eficiencia" (integrado ahora por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional), cuya *frecuente descoordinación* ocasionaría tantos problemas al funcionamiento diario de las dependencias del Ejecutivo Federal y a los Gobiernos Estatales en su relación con aquel.

Sin embargo, el Departamento del Presupuesto no llegó a operar en la práctica. En buena medida esto se debió a que, sin duda gracias a la astucia y experiencia del entonces Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, quien consiguió que, en los artículos transitorios de dicho decreto, se estableciera lo siguiente:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Transitorios

"Artículo 1o. La presente ley entrará en vigor el 15 de junio próximo. El Departamento de Presupuesto *no funcionará como oficina autónoma, sino a partir del día 1o. de enero de 1932*; entretanto, la Secretaría de Hacienda desempeñará todas las funciones que esta ley encomienda a dicho Departamento, y designará a los miembros de la Junta Revisora de Presupuestos.

"Artículo 2o. Durante el presente ejercicio fiscal quedarán en vigor los artículos 2o. al 42 y el respectivo transitorio del Presupuesto de Egresos vigente, así como el reglamento para la ejecución del mismo, dictado por el Ejecutivo con fecha 14 de marzo del año en curso. Por lo tanto, *quedan en suspenso* las reglas de ejecución contenidas en el capítulo décimo tercero de la presente ley, *hasta el 31 de diciembre del presente año*".

Lo más seguro es que, por una u otra razón, la entrada en vigor de este Decreto "quedó en suspenso" definitivamente y el Departamento de Presupuesto no llegó a existir más que en el papel. Pero algunas de las ideas que en él estaban contenidas, como la necesidad de vincular el presupuesto con el programa de gobierno (embrión del *"presupuesto por programas*"), así como la clasificación del presupuesto incluyendo en un rubro específico los "gastos de inversión", años más tarde daría lugar a la creación de una Comisión de Inversiones, primero en la Secretaría de Hacienda, durante el régimen del Lic. Miguel Alemán; luego bajo la responsabilidad directa del Presidente, en la administración de don Adolfo Ruiz Cortines; y posteriormente de la Dirección General de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia, a partir de 1958).

Bases para la Creación del Departamento del Distrito Federal

Es de destacarse igualmente que, en preparación de la futura creación del nuevo Departamento del Distrito Federal, el Presidente Calles promovió ante el Congreso de la Unión una reforma al Artículo 73 de la Constitución (D.O. del 20 de agosto de 1928), a fin de facultarlo "para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes":

"1ª. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá *por conducto del órgano* u *órganos* que determine la ley respectiva".

Sin duda para entonces, Álvaro Obregón, habiendo sido ya reelecto como Presidente de la República, tenía la intención de crear un Departamento Administrativo bajo su dependencia directa a fin de encargarle "el Gobierno del Distrito Federal". Pero su asesinato impidió que lo hiciera, por lo cual sería el Licenciado Emilio Portes Gil, en su calidad de Presidente Provisional, quien promovería ante el Congreso de la Unión la creación del que se llamaría más tarde "Departamento del Distrito Federal".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Cabe señalar que, durante el cuatrienio de la gestión del Presidente Calles, la administración pública federal se vio enriquecida de manera muy importante merced a la creación de numerosos órganos desconcentrados dentro de algunas Secretarías del Despacho, como lo fueron la Comisión Bancaria en la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional de Caminos en la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la Comisión Nacional de Irrigación, en la de Agricultura, la cual posteriormente sería elevada a la categoría de Secretaría del Despacho en la administración del Presidente Miguel Alemán. También se promovió la creación de diversos organismos descentralizados como el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, entre otros, cuyo análisis detallado se realiza en el Tomo IV de esta obra colectiva.[62]

1.6 El asesinato de Álvaro Obregón y los tres Presidentes que cubrieron el sexenio para el cual había sido electo (1928-1934)

A los pocos días de haber sido reelecto como Presidente de la República, Álvaro Obregón fue asesinado por León Toral, un fanático religioso, y el Congreso de la Unión designó al entonces Secretario de Gobernación, Licenciado Emilio Portes Gil como Presidente Provisional encargado de convocar a nuevas elecciones.

1.6.1 Emilio Portes Gil (1º/XII/1928 - 4/II/1930)

Durante su breve período como Presidente Provisional, del 1º de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930, entre las modificaciones más importantes a la estructura y funciones de la administración pública federal centralizada, cabría destacar la ya mencionada creación del Departamento del Distrito Federal el 13 de diciembre de 1928. (Ver **Anexo XV**).

También le fue otorgada la autonomía académico-administrativa a la Universidad Nacional de México, por medio de su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial del 26 de julio de 1929. Ese mismo mes, se estableció la Comisión Mixta Pro-Turismo, dentro de la Secretaría de Gobernación, integrada por representantes de diversas dependencias del Ejecutivo, del Banco de México, de la Confederación de Cámaras de Comercio y de la Confederación de Cámaras Industriales, de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, de la Asociación de Hoteleros y de Ferrocarriles Nacionales de México, entre otros, con el objeto de que "fomente y desarrolle el turismo en general en nuestro país".

El 7 de octubre se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales.

---

62 Gildardo Campero, C. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit*., págs. 235 a 238 y 306.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

1.6.2 Pascual Ortiz Rubio (5/II/1930 - 3/IX/1932)

En julio de 1929 se celebraron los comicios para elegir al Presidente Constitucional Substituto que se encargaría de terminar los últimos cuatro años del sexenio para el cual había sido electo el finado Gral. Álvaro Obregón. En dichas elecciones resultó triunfadora la candidatura del Ing. y Gral. Pascual Ortiz Rubio, pero la mala fortuna de este funcionario empezó el mismo día de su toma de posesión, pues fue herido de bala en la mandíbula por un sorpresivo atacante al momento de disponerse a entrar al Palacio Nacional. La permanente injerencia del ex Presidente Calles en los asuntos del Ejecutivo a su cargo, (quien gustaba que lo llamasen "Jefe Máximo de la Revolución"), hizo que finalmente el Ing. y Gral. Ortiz Rubio presentara su renuncia al cargo el 2 de septiembre de 1932, faltando todavía dos años para concluir el período de cuatro para el cual había sido electo.

Sin embargo, durante su breve mandato se aprobó la primera Ley sobre Planeación General de la República, (D.O. del 12 de julio de 1930. Su objetivo principal era la elaboración del "Plano Nacional de México", cuyos aspectos centrales abarcarían:

"I. La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen;
II. La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales;
III. El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México;
IV. La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte;
V. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberían satisfacer los puertos fluviales y marítimos;
VI. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos;
VII. El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación;
VIII. La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales;
IX. Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República, y
X. La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República".

La índole marcadamente técnica de estas tareas de "planeación" hizo que la coordinación de su órgano ejecutivo (la Comisión Nacional de Planeación) fuese encargada a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

También a finales de 1931 (D.O. del 18 de diciembre) se estableció la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo básico era procurar "la unificación del criterio jurídico de los diversos órganos de la administración, y la elaboración adecuada de leyes, decretos, reglamentos y circulares que el Ejecutivo formule, dictaminando sobre el aspecto jurídico de técnica legal de ellos". La Comisión Jurídica estaba integrada por "el Procurador General de la República, como Presidente, y por todos los Jefes de departamentos y oficinas consultivas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

1.6.3 Abelardo L. Rodríguez (4/XI/1932 - 30/XI/1934)

Para sustituir al Gral. e Ing. Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión eligió al general sonorense Abelardo Rodríguez Luján, quien usaba la inicial del apellido materno entre su nombre "de pila" y el apellido de su padre, como era frecuente entre los sonorenses en aquella época.[63]

En los dos años de duración del período presidencial a cargo del general Abelardo L. Rodríguez, se modificó de manera importante la estructura orgánica y funciones de la administración pública federal centralizada. A iniciativa suya, desaparecieron tres de los "*departamentos administrativos*" creados anteriormente, (el de la Contraloría, establecido por Carranza; el de Estadística Nacional, por Obregón; y el del Presupuesto, por Calles), cuyas funciones podrían considerarse de tipo "técnico administrativo", en tanto que fueron creados otros dos nuevos "Departamentos", cuyas atribuciones más bien podrían denominarse "político-administrativas", como lo eran el Departamento del Trabajo y el Departamento Agrario. Con la creación del primero, la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió de denominación para llamarse ahora Secretaría de la Economía Nacional, la cual absorbió las funciones del desaparecido Departamento de Estadística Nacional.

El 30 de noviembre de 1932 se decretó la creación del Departamento del Trabajo, "dependiente directamente del Ejecutivo Federal" (Diarios Oficiales del 12 al 15 de diciembre de 1932), y cuyas funciones se señalaban en el Artículo 2º del decreto de creación.

"Corresponde al Departamento del Trabajo:

Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes federales del trabajo y sus reglamentos;
Asociaciones obreras y patronales de resistencia;

[63] Ernesto P. Uruchurtu usaba la "P" intermedia que correspondía a Peralta, el apellido de su madre. Así se estila también en los Estados Unidos de América, como era el caso de John F. Kennedy, cuyo apellido materno era Fitzgerald.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Contratos de trabajo;
Inspección del mismo;
Seguros sociales;
Congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo;
Conciliación y prevención de los conflictos;
Conflictos entre el capital y el trabajo, e intergremiales;
Comisiones mixtas de empresas y *otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos*;
Juntas y tribunales de *conciliación y arbitraje* de jurisdicción federal;
Procuraduría del trabajo, y
Investigación e informaciones sociales, Oficina de Previsión Social e Higiene Industrial, incluyendo Bolsas de Trabajo y *medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados*.

En el Artículo 3º de dicho decreto, se cambiaba el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por el de Secretaría de la Economía Nacional, a la que corresponderían las siguientes atribuciones:

"La *Estadística Nacional*;
El estudio, organización y defensa de la economía general del país, dentro de la esfera de sus atribuciones;
La organización, normalización, fomento y vigilancia de las industrias en general, con excepción de las de carácter agrícola;
Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección;
*Petróleo y demás combustibles minerales: concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial; control del petróleo naciona*l;
Reservas nacionales, su administración, contratación y explotación, catastro petrolero;
Estudios geofísicos y exploraciones especiales;
Control de la industria eléctrica, excepto las concesiones para aprovechamiento de aguas;
Cámaras y asociaciones industriales;
Comercio interior y exterior;
Ley Orgánica del artículo 28 constitucional y sus reglamentos;
Sociedades mercantiles;
Sociedades cooperativas, con excepción de las cooperativas agrícolas de producción;
Cámaras y asociaciones comerciales;
Lonjas y corredores;
Pesas y medidas;
Propiedad industrial y mercantil;
Exposiciones nacionales e internacionales, y
Turismo.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Como ya se señaló, el Artículo 40 establecía que "el Departamento de la Estadística Nacional se incorporará como una dependencia de la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección General", y el "Departamento de Seguros" (pasaba) a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 6º). Adicionalmente se establecía que "Las atribuciones que ha tenido el Encargado del Despacho de la Secretaría de Gobernación conforme a la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, de 13 de enero de 1930 y su reglamento, corresponderán a partir del 1º de enero de 1933, al Encargado del Despacho de la Secretaría de la Economía Nacional".

El 29 de diciembre de 1932 apareció publicado en el Diario Oficial el decreto por el cual se suprimía el Departamento de Contraloría, creado conforme al artículo 4º de la Ley de 25 de diciembre de 1917, "Orgánica de Secretarías de Estado", para asignarle nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que éste tenía a su cargo. (Ver **Anexo XVI**).

Más tarde, el 15 de enero de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez promulgó el Decreto de creación del Departamento Agrario (D.O. del 17 de enero), "de acuerdo con el texto reformado del Artículo 27 de la Constitución General de la República", y que a la letra decía:

"Artículo 1º. Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario. (Ver **Anexo XVII**).

El 6 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que abrogaba la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 y la sustituía por la que, a partir de entonces, llevaría el nombre de "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal". (Ver **Anexo XVIII**).

Esta sería la primera vez que en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedarían incluidas, además de las Secretarías del Despacho y los Departamentos Administrativos, el Departamento del Distrito Federal, y las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, además de los Gobiernos de los Territorios Federales, con lo cual el número de dependencias directamente adscritas al Presidente de la República elevó su número a quince, si no se considera a "los Gobiernos de los Territorios Federales".

La Secretaría de Gobernación;
La Secretaría de Relaciones Exteriores;
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
La Secretaría de Guerra y Marina;
La Secretaría de la Economía Nacional;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La Secretaría de Agricultura y Fomento;
La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
La Secretaría de Educación Pública;
El Departamento del Trabajo;
El Departamento Agrario;
El Departamento de Salubridad Pública;
El Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares;
El Departamento del Distrito Federal;
La Procuraduría General de la República;
La Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y
Los Gobiernos de los Territorios Federales.

Debe mencionarse también que durante los dos años que duró la presidencia del Gral. Abelardo L. Rodríguez se publicó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, (D.O. del 12 de abril de 1934), que intentó cubrir la laguna existente con respecto a "los servidores del Poder Público" que no quedaron incluidos en la Ley Federal del Trabajo, si bien en el Artículo 2º de dicho ordenamiento se señalaba que "el legislador de 1931…había establecido que…las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan"; por lo que podría considerarse que este Acuerdo del Presidente Rodríguez venía a dar cumplimiento a dicho precepto.

En sus primeros artículos, el "Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil", estipulaba lo siguiente:

Artículo 1º.- *El Servicio Civil* comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquiera clase que sean, *que no tengan carácter militar*, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente.

Artículo 2º.- No se consideran sujetos a este Acuerdo:

I. Los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales y el Tesorero de la Nación.
II. Los funcionarios que por ministerio de la Ley deban substituir a los anteriores en sus faltas.
III. Los Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio de análoga categoría.
IV. Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.
V. Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

VI. *Las personas que presten sus servicios mediante contrato*.
VII. Los Secretarios Particulares, empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, choferes y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y *el personal dedicado a servicios confidenciales*.

En los siguientes Capítulos de dicho Acuerdo se establecían las normas que deberían seguirse para el establecimiento de "Comisiones del Servicio Civil" en cada dependencia, así como la regulación del "Ingreso al Servicio Civil", "las Vacaciones, Licencias y Permisos", "las Recompensas y Ascensos", "los Derechos y Obligaciones del Personal Comprendido en el Servicio Civil", "las Sanciones", y "la Separación del Servicio Civil". Este Acuerdo del Presidente Rodríguez serviría de base para la elaboración, años más tarde, del "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", promulgado el 5 de diciembre de 1938, durante la presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas del Río.

El Plan Sexenal 1934-1940

Finalmente, convendría revisar algunas de las ideas que contenía el "Plan Sexenal" elaborado durante el mandato del Presidente Abelardo Rodríguez por el Partido Nacional Revolucionario, con la intención de garantizar que el siguiente Titular del Ejecutivo Federal, el primero cuyo mandato duraría seis años completos, habría de cumplir con los principios ideológicos establecidos en la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917. En este trabajo sólo se incluyen algunos párrafos de la introducción de dicho Plan Sexenal, publicado por la Comisión Dictaminadora del *Proyecto* presentado para la aprobación del Comité Ejecutivo y de la Asamblea del Partido Nacional Revolucionario, y que servirían de marco a las acciones político administrativas que emprendió, durante el sexenio que tuvo a su cargo, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río. (Ver **Anexo XIX**).

Reforma del Artículo 3o. Constitucional

Fue en cumplimiento de los principios establecidos en este Plan Sexenal, que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, el 26 de septiembre de 1934 envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el contenido del Artículo 3º de la Constitución. En dicha iniciativa se señalaba que "En la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Instituto Político de la Revolución (el P.N.R.) verificada en diciembre de 1933, en Querétaro, se acordó que el P.N.R. propugnara por (*sic*) que se lleve a cabo *la reforma del artículo 3º de la Constitución Política Federal*, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán directamente por el Estado y de que la educación en esos dos grados deberá basarse en las *orientaciones y postulados de la doctrina socialista* que la revolución mexicana sustenta".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Por lo expuesto, el Partido Nacional Revolucionario somete a la consideración de sus Bloques en las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, el siguiente Proyecto de Reformas al artículo 3o. de la Constitución General de la República:

"Artículo 3o. corresponde a la Federación, a los Estados y a los municipios, la *función social* de impartir, con el carácter de *servicio público*, la educación de todos sus tipos y grados.

"La educación que imparta el Estado, *será socialista*, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para *la socialización progresiva de los medios de producción económica*".

2. Los primeros sexenios completos

2.1 Lázaro Cárdenas (1º/XII/1934 - 30/XI/1940)

Un miembro de la generación más joven que había participado en las acciones armadas de la revolución iniciada por Madero en 1910, el general michoacano Lázaro Cárdenas del Río, resultó electo Presidente de la República para el período de seis años que se inició el 1º de diciembre de 1934.

Uno de sus primeros actos de gobierno fue la promulgación, en el Diario Oficial del 13 de diciembre de 1934, del decreto de reformas al artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución como fueron aprobados por el Congreso Federal el 10 de octubre de 1934, en los términos siguientes:

Reformas al Artículo 3º. y 73 de la Constitución

"DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados el artículo 3o. y la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Artículo 3º.- La educación que imparta el Estado *será socialista*, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un *concepto racional y exacto* del universo y de la vida social.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Solo el Estado –Federación, Estados, Municipios– impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

"I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, *no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente*.
II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.
III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.
IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno".

"Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos".

"La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente".

"El Estado *podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo*, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares".

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

"Artículo 73 (el Congreso de la Unión está facultado:)

"XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República".

En opinión de quien esto escribe, la formulación del primer párrafo del nuevo artículo 3o. Constitucional tal y como fue propuesta por quienes elaboraron el Plan Sexenal que debía servir de marco (algunos dirían "grillete") para la administración del Presidente Cárdenas, fue muy poco feliz; por decirlo en términos eufemísticos. No sólo se sustituía el término de educación "laica" que había sido sin duda un avance importante de la Constitución de 1917, sino que se regresaba a utilizar un término abiertamente ideológico, por no decir "religioso", como lo era el credo socialista en el que estaba basado. Tampoco dejó satisfechos a quienes lo habían propuesto en la Asamblea del P.N.R. celebrada en Querétaro en 1933, y "para muestra basta un botón":

En la sesión del 10 de octubre de 1934 de la Cámara de Diputados, al discutirse la propuesta de la Comisión Redactora de dicha reforma, el Diputado Arnulfo Pérez H. proponía que se adicionara al término "educación *socialista*" el adjetivo de "científica" para distinguirla de la doctrina del "socialismo utópico" y del "socialismo cristiano", pues de no hacerlo así, decía el diputado Pérez H., "va a dar margen a confusiones peligrosas", no solamente entre las masas rurales, sino en los planos de cultura normalistas. Cuando esta ley llegue, no digamos a los centros rurales, no digamos a maestros primarios o a las escuelas secundarias y a las normales, cuando esta Ley llegue a la Secretaría de Educación, el Secretario del Ramo tendrá que preguntarse qué clase de socialismo se va a impartir en las escuelas, para llevar a cabo la reorganización de la función educativa, para hacer los nuevos programas y para realizar el contenido ideológico de nuestro movimiento social. El hecho de decretar una escuela socialista, supone, desde luego, además de la orientación filosófica, que se realice por la Secretaría de Educación, por los Gobiernos de los Estados, una reorganización completa en los métodos, procedimientos y formas de enseñanza, y una reforma en los programas caducos, inadaptables al momento actual, sustituyéndolos por programas *racionalistas*, por programas *socialistas*, en forma de enteramente definida; y precisamente cuando se lleve a cabo esa reorganización y ese cambio de programas, se hará más palpable la desorientación en todo el país, comenzando desde la Secretaría de Educación". ¡Y esto lo decía uno de los diputados que con más fervor había propuesto la modificación al artículo 3º. de la Constitución de 1917 para que la educación que impartiera el Estado fuese *socialista*! Resulta explicable entonces que, un sexenio después, tuviese que ser modificado nuevamente el texto del artículo 3o. en los términos que continúan vigentes hasta hoy.

No fue sino hasta un año y un mes después de tomar posesión del cargo de Presidente, cuando el General Lázaro Cárdenas consiguió sacudirse la incómoda tutela política

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

del llamado "Jefe Máximo de la Revolución", el ex Presidente Plutarco Elías Calles, y fue entonces que el joven Titular del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935. En esta disposición se eliminaba el Departamento de Establecimientos Fabriles y Abastecimientos Militares, cuyas funciones fueron reabsorbidas por la Secretaría de Guerra y Marina, y se creaban tres nuevos "Departamentos Administrativos" dependientes directamente del Ejecutivo Federal, denominados "Departamento Forestal y de Caza y Pesca"; "Departamento de Asuntos Indígenas"; y "Departamento de Educación Física", con los cuales el número de Secretarías y Departamentos se elevó entonces a catorce. La Procuraduría General de la República y la Procuraduría Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales no quedaron incluidas en el ámbito de esta nueva disposición jurídica, como sí lo había hecho la Ley anterior promulgada por Abelardo L. Rodríguez apenas un año y medio antes, el 6 de abril de 1934. Estas dos últimas dependencias del Ejecutivo Federal se regirían por sus respectivas Leyes Orgánicas.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;
Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Educación Física, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XX**)

Un año después, el Presidente Cárdenas promovió nuevamente la reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear un nuevo Departamento Administrativo cuya denominación era la de Departamento de Publicidad y Propaganda, (D.O. del 31 de diciembre de 1936), cuyas atribuciones serían las siguientes:

"I. Publicidad y propaganda oficiales.
II. Dirección y administración de las publicaciones periódicas dedicadas a realizar la publicidad y la propaganda, especial o general, de las dependencias del Ejecutivo; así como *la dirección y administración de los nuevos órganos periodísticos que se considere necesario editar*.
III. Información oficial:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a) A la prensa nacional y extranjera;
b) A las agencias cablegráficas e informativas;
c) A las autoridades civiles y militares, y
d) A los representantes de México en el extranjero.

IV. Servicio de propaganda a los periódicos del país y del extranjero.
V. Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes y medios semejantes).
VI. Edición de películas cinematográficas, informativas, educativas y de propaganda.
VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida.
VIII. Dirección y administración de *las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo*, con excepción de las que forman parte de la *Red Nacional* y las que dependen de la Secretaría de Guerra y Marina.
IX. Supervisión y reglamentación de la propaganda y la publicidad hecha por medio de las estaciones radiodifusoras comerciales y culturales establecidas en la República.
X. Propaganda directa por circulares, cartas y otros medios semejantes.
XI. Propaganda indirecta por medio del teatro, carteles, periódicos murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes.
XII. Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda.
XIII. *"Diario Oficial" de la Federación* y compilación y publicación de toda clase de leyes y disposiciones del Gobierno Federal.
XIV. *Archivo General de la Nación*.
XV. *Talleres Gráficos de la Nación* con su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal, con excepción del de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de los talleres anexos a las Escuelas Técnicas de la Secretaría de Educación Pública".

Seis meses más tarde se modificó una vez más la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear otro departamento administrativo, con la denominación de Departamento de Asistencia Social Infantil (D.O. del 30 de junio de 1937). En esa ocasión se cambió el nombre del Departamento de Publicidad y Propaganda por el de Departamento de Prensa y Publicidad, y se adecuaron las funciones anteriormente atribuidas a las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública, así como al Departamento del Trabajo.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Educación Física;
Departamento del Distrito Federal;
Departamento de Prensa y Publicidad, y
Departamento de Asistencia Social Infantil.
(Ver **Anexo XXI**)

En noviembre de 1936, a iniciativa del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Expropiación, Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, con base en la cual el 30 de junio de 1937 fueron expropiados los bienes de la empresa "Ferrocarriles Nacionales de México" (existían muchas otras), para cuya administración propuso crear un "Departamento" ya que se trataba de una actividad "técnico-administrativa", del tipo de correos y telégrafos, con la denominación de Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México. Esta dependencia, meses más tarde, fue transformada en un organismo descentralizado, con el nombre de "Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles".

El 1º. de noviembre de 1937 apareció publicado en el Diario Oficial el Decreto por el cual se le cambia de nombre a la Secretaría de Guerra y Marina por el Secretaría de la Defensa Nacional. El 31 de diciembre de 1937 se modificó una vez más la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Asistencia Pública, en sustitución del Departamento de Asistencia Social Infantil.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de la Asistencia Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Educación Física;
Departamento de Prensa y Publicidad;
Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXII**)

Y el 18 de marzo de 1938 se expropiaron diversas empresas petroleras que estaban en manos extranjeras, cuya administración fue encargada a un organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos.

El 5 de diciembre de 1939 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión". Debe señalarse de entrada que esta ley regulaba las relaciones de "las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como del Distrito Federal y Territorios Federales". Para los efectos de esta disposición, los trabajadores federales se dividían en: I. Trabajadores de Base y II. Trabajadores de Confianza. En su artículo 5º se establecía que esta ley "sólo (regiría) las relaciones entre los poderes de la unión y los trabajadores de base; (y que) los empleados de confianza no quedaban comprendidos en aquélla ni tampoco los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, de policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, las cuales se regirían por su estatuto especial".

El Capitulado del Estatuto Jurídico incluía: "los derechos y obligaciones individuales de los trabajadores; las horas de trabajo y los descansos legales; los salarios; las obligaciones de los Poderes de la Unión y los trabajadores considerados individualmente; las obligaciones de los trabajadores; la suspensión y terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, (que incluía lo referente a los sindicatos y las huelgas); los riesgos y las enfermedades profesionales; del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado; y las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

El 30 de diciembre de 1939, para estar en mejores condiciones de encarar la problemática que surgió como resultado del inicio de la Segunda Guerra Mundial, se creó el Departamento de Marina Nacional, y desaparecieron los Departamentos Forestal y de Caza y Pesca; el de Educación Física; y el de Prensa y Publicidad.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de la Asistencia Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento de Marina Nacional;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXIII**)

El 21 de febrero de 1940 se publicó en el Diario Oficial la "Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios federales y de los altos funcionarios de los Estados".

Y en octubre de 1940, poco antes de que terminara su mandato sexenal, el Presidente Cárdenas promulgó la modificación constitucional que nacionalizó el Petróleo, al establecerse desde entonces en el artículo 27 que: "tratándose del Petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

2.2 Manuel Ávila Camacho (1º/XII/1940 - 30/XI/1946)

En contraste con las frecuentes modificaciones a la estructura y funcionamiento de la administración pública federal realizadas durante el sexenio cardenista (tres reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y creación de organismos descentralizados como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, entre otros), el período presidencial que le correspondió al Gral. Manuel Ávila Camacho fue más bien parco en reformas estructurales a la administración pública centralizada. Si bien el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), (nombre que se le dio al Partido Nacional Revolucionario a propuesta del Presidente Cárdenas), volvió a elaborar un Plan Sexenal con la intención de que sirviera de marco ideológico para el nuevo gobierno emanado de sus filas, el estallido de la Segunda Guerra Mundial lo volvió inoperante al poco tiempo de haberse iniciado la administración avilacamachista.

Al inicio de su mandato, el Presidente Ávila Camacho promovió ante el Congreso de la Unión la transformación de los Departamentos del Trabajo y de Marina Nacional en

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretarías del despacho, denominadas ahora Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Marina, respectivamente. Las funciones atribuidas a cada una de estas dependencias aparecieron publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1940.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de la Asistencia Pública;
Secretaría del Trabajo;
Secretaría de Marina;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento de Asuntos Indígenas, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXIV**)

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal

Dos años después, el 31 de diciembre de 1942, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, (D.O. del 13 de enero de 1942), en la cual se dio a conocer la organización administrativa de esta dependencia, al frente de la cual estaría el Procurador General de la República, quien "será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República" (Art. 5º).

Las facultades asignadas entonces al Ministerio Público Federal eran las siguientes:

"I. Velar por el respeto a la Constitución, por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer, al Presidente de la República, las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones.
II. *Representar a la Federación o a sus órganos, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte como actores, terceristas o demandados*.
III. Intervenir, en los términos de la ley relativa, en los juicios de amparo.
IV. Perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se apliquen, a los responsables, las penas que señalen las leyes.
V. Promover lo necesario para que la administración de justicia sea recta y pronta, y
VI. Desempeñar los demás cometidos consignados en la Constitución y leyes de ella derivadas.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

En el texto de esta ley se establecía igualmente que "Toda denuncia o querella por delitos del orden federal, se presentarán ante los funcionarios del Ministerio Público Federal. Las autoridades o particulares que tengan conocimiento de una infracción penal, tienen obligación de hacerla saber inmediatamente a los funcionarios del Ministerio Público Federal, con cuantos datos tengan en su poder". También se señalaba que "La Policía Judicial Federal y sus auxiliares, dependen del Ministerio Público Federal".

El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal

También se creó "El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal, el cual quedaba a cargo del Procurador General de la República en los siguientes términos:

"Artículo 39.- El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal está a cargo del Procurador General de la República.

Artículo 40.- El Consejo de que se trata se emitirá por acuerdo del Presidente de la República o a solicitud de los Secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y jefes de establecimientos públicos o servicios descentralizados creados por una ley federal, que no estén sujetos a control de ninguna Secretaría o Departamento.

Artículo 41.- Los *acuerdos del Presidente de la República* que *ordenen al Procurador emitir opinión jurídica*, no exigirán, para su validez y cumplimento, refrendo de ningún Secretario de Estado.

Artículo 42.- Los funcionarios a que se refiere el artículo 40, sólo podrán solicitar el *consejo jurídico* del Procurador, respecto de los asuntos de su competencia.

Artículo 43.- El Consejo Jurídico del Procurador debe ser acatado por la dependencia que corresponda, la que no podrá apartarse de él, sino por acuerdo presidencial dado por escrito.

Artículo 44.- Para el cumplimiento de la obligación que impone al Procurador la fracción I del artículo 19 de esta ley, *hará conocer* al Presidente de la República, *las leyes que aparezcan violatorias de la Constitución proponiendo la reforma respectiva, si son federales, o sugiriendo que la* Secretaría de Gobernación *pida, al Gobierno local respectivo, la reforma pertinente, y en su caso de que ésta no se logre en el plazo que se fije, planteará, previo acuerdo presidencial, la controversia constitucional correspondiente*.

Artículo 45.- Para *emitir opinión sobre leyes y demás disposiciones de carácter general*, podrá el Procurador *convocar a los jefes de los departamentos jurídicos o abogados consultores de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Juntas, Comisiones y Consejos Intersecretariales

En 1942, para encarar los problemas que el país enfrentó con motivo de su entrada a la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Ávila Camacho promovió la creación de diversas Juntas, Comisiones y Consejos intersecretariales. Así, el 11 de junio se creó la Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera (D.O. del 13 de julio); el 30 de junio, se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional (D.O. del 9 de julio). El 17 de septiembre se constituyó la Defensa Civil, mecanismo que dependía directamente del Presidente de la República (D.O. del 31 de agosto); así como el Consejo Supremo de la Defensa Nacional (D.O. del 23 de septiembre), entre otros.

Comisión Intersecretarial de Mejoramiento Administrativo

Un año después, el 7 de septiembre de 1943, y considerando que “la economía del país (había) resentido las repercusiones del conflicto mundial, entre ellas la elevación de los niveles de precios y el aumento de las necesidades de los servicios públicos…(y que por ello) era necesario introducir economías en los gastos administrativos, mediante la supresión o reducción de servicios innecesarios, la elevación del coeficiente de eficiencia del personal y la supresión de trámites innecesarios”, el Presidente Ávila Camacho decretó el establecimiento de una Comisión Intersecretarial de carácter permanente, cuyo objeto era “formular y llevar a cabo un plan coordinado intersecretarial con miras de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir o reducir servicios redundantes o no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor gasto para el Erario, y conseguir así un mejor aprovechamiento de los gastos públicos”.

Este programa constituye un ejemplo clásico del tipo de reformas administrativas eficientistas, orientadas a la reducción del gasto público, que de tiempo en tiempo suelen sugerir las Secretarías de Hacienda de casi todos los países del mundo, con resultados que en ocasiones son contraproducentes, ya que básicamente consisten en reducciones generalizadas del presupuesto en todas las dependencias, sin importar la prioridad o no de las tareas que éstas tienen encomendadas. En casi todos los casos, este tipo de recortes presupuestales se justifican como “programas de racionalización” y aún de “modernización administrativa”. Una lectura cuidadosa de algunos de los párrafos del Decreto que se comenta, servirá para ejemplificar esta aseveración.

“Párrafo V.

e) Se establecerán *las mayores economías posibles* en servicios, personal, adquisiciones y otras erogaciones, para perfeccionar el funcionamiento de la Administración Pública, tanto en sus dependencias centrales como en sus servicios regionales, mediante la aplicación de *normas* que modernicen los

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

procedimientos, alcancen una eficiente coordinación, supriman duplicaciones, reduzcan funciones de utilidad secundaria y den rapidez y agilidad al funcionamiento de las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal.

f) El Presupuesto del año próximo se ajustará en lo posible y con un criterio de proporcionalidad dentro de cada Ramo, a la organización que prevaleció en el Presupuesto de Egresos del 1936.

g) Se reducirán todos los gastos por concepto de pasajes y viáticos del personal, para lo cual se fijarán las normas que sean necesarias fin de que el movimiento de empleados se reduzca a las necesidades imprescindibles.

h) Se reducirán las partidas de Honorarios, de modo que se recurra a servicios especiales extraordinarios sólo en los casos en que efectivamente no existan, dentro del personal de nómina, empleados capacitados para determinadas labores técnicas urgentes e indispensables.

i) Se reducirán las partidas de servicios extraordinarios, de manera que figuren con ese carácter sólo aquellas erogaciones estrictamente necesarias que no es posible prever dentro de los gastos específicos.

j) El monto de las partidas de "Complementarias" e "Imprevistas" no deberá exceder, para cada una de ellas, del 1% de la asignación total del Presupuesto de cada Ramo.

k) Deberá procurarse uniformar, en designaciones y remuneraciones, al personal técnico que por su excesiva especialidad deba constituir excepciones dentro de los tabuladores profesionales.

l) Las partidas destinadas a las compras de artículos de consumo así como las de adquisiciones de muebles y equipo en general deberán calcularse a lo estrictamente indispensable para los servicios dentro de la vigencia del Presupuesto.

VI. La Comisión propondrá las normas que estime convenientes, para reducir a lo estrictamente indispensable el uso de los servicios postal y telegráfico".

VIII. La Comisión propondrá las normas sobre el control de adquisiciones y movimiento de almacenes que estime necesarias para la obtención de economías, mediante la adquisición a los precios más bajos, en función de calidades bien determinadas y efectivamente servidas y el movimiento en almacenes estará sujeto a la vigilancia compatible con un funcionamiento eficaz.

IX. La Comisión propondrá las interpretaciones a las disposiciones del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sean necesarias para hacer expedita la satisfactoria selección del personal y la elevación de sus rendimientos de trabajo. Para este fin, la Comisión invitará a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, a que designe dos representantes que, en un plano de cooperación, participen en el estudio de las cuestiones referentes

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a las economías que compensen el mejoramiento de los sueldos y salarios del personal federal".

Fusión de Dependencias

En ese mismo tenor, y buscando simplificar la estructura administrativa heredada de la gestión presidencial anterior, así como con la intención de "reducir los altos cargos" y "disminuir los gastos administrativos en beneficio de los servicios sociales correspondientes", el Presidente Ávila Camacho promovió la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para dar nacimiento a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O. del 18 de octubre de 1943) cuyas atribuciones siguieron siendo las mismas que tenían asignadas las dos dependencias que entonces se fusionaron.

Debido a esta política de austeridad ante la situación creada por la Segunda Guerra Mundial, la *estructura orgánica* de la administración pública federal *centralizada* al término de la gestión del Gral. Manuel Ávila Camacho consistía de once Secretarías, dos Departamentos Administrativos, y dos Procuradurías, (la General de la República y la de Justicia del Distrito y Territorios Federales), quince dependencias en total, con las siguientes denominaciones:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Departamento Agrario;
Departamento del Distrito Federal;
Procuraduría General de la República, y
Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Unos cuantos días antes de terminar su sexenio, el Presidente Ávila Camacho envió una iniciativa al Congreso de la Unión, en la que proponía reformar el artículo 3º. de la Constitución, el cual, como ya quedó dicho, había sido modificado seis años atrás por iniciativa del Presidente Abelardo R. Rodríguez. Se dice que en la Exposición de Motivos de dicho proyecto de reforma tuvo mucho que ver don Jaime Torres Bodet, entonces Secretario de Educación Pública en el Gabinete del Gral. Ávila Camacho. La

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

reforma propuesta por el Titular del Ejecutivo fue aprobada por el Congreso de la Unión y por la mayoría requerida de los Congresos Estatales, y su promulgación constituyó uno de los primeros actos de gobierno del siguiente Presidente de la República, el Lic. Miguel Alemán Valdés, quien fue electo ya como el primer candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Ver **Anexo XXV**).

3. El apoyo a la Industrialización y el inicio del control central de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

3.1 Miguel Alemán Valdés (1º/XII/1946 - 30/XI/1952)

El Lic. Miguel Alemán Valdés, el primer candidato del recién transformado Partido Revolucionario Institucional (PRI), tomó posesión de la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1946, convirtiéndose también en el primer mandatario civil del período postrevolucionario, después de la serie de presidentes militares electos posteriormente al asesinato de Venustiano Carranza en 1920 (El abogado Emilio Portes Gil ocupó el cargo de manera provisional tras el asesinato del Gral. Álvaro Obregón cuando éste ya era Presidente Electo, y, a partir de esa fecha, todos los siguientes presidentes constitucionales ostentaron el cargo de generales del ejército mexicano). También fue el primer Presidente de la República egresado de la Universidad Nacional de México (recibió su título de abogado poco antes de que la actual UNAM obtuviera su autonomía en 1929).

Al tomar posesión de la Presidencia, el Lic. Alemán anunció que tenía en mente “llevar a cabo una reorganización de la Administración Pública Federal con el propósito de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto” –dijo– “será la creación de dos nuevas Secretarías de Estado: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa”.

A fin de prevenir los problemas que dicho anuncio podría generar entre los servidores públicos sindicalizados, el Presidente Alemán señaló también: “Los empleados públicos no serán afectados por la reorganización propuesta. Será nuestra preocupación su capacitación administrativa y cultural. Aquellos cuyos salarios se han mantenido con un nivel bajo, recibirán una efectiva mejoría en sus retribuciones que les permitirá una existencia menos angustiosa”. Anunció igualmente su propósito de “hacer que la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro establezca sucursales para que los empleados federales, que radiquen fuera de la capital de la República, puedan también disfrutar de sus beneficios”, y adelantó que crearía “el Banco del Ejército y (acordaría) la elevación en la cuantía de las indemnizaciones del seguro de vida militar”.

En concordancia con lo planteado en su discurso de toma de posesión, el Presidente Alemán remitió al Congreso de la Unión, una iniciativa de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado única en su tipo, pues en ella sólo se enunciaban, *en términos muy generales*, las facultades de las Secretarías y Departamentos que dependerían

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

directamente del Presidente de la República, quedando autorizado a que, por medio de un Reglamento, el propio Titular del Ejecutivo hiciera la distribución detallada de las competencias o atribuciones de cada una de dichas dependencias. En esa misma Ley, el Congreso autorizaba al Presidente, a que, de estimarlo necesario, pudiera designar "hasta dos Secretarios de Estado" para "auxiliar en sus labores al Poder Ejecutivo en los ramos" bajo su responsabilidad, designación que se haría "mediante acuerdo presidencial", en el cual se "determinarían las funciones atribuidas a estos funcionarios". Este tipo de facultades discrecionales a un Jefe de Gobierno anteriormente sólo habían sido otorgadas en México para encarar situaciones extraordinarias durante el siglo XIX, pero eran de uso corriente en administraciones de tipo parlamentario, como la de Francia en esa época, de la cual es muy probable que se haya tomado dicho ejemplo.

Por tratarse de un caso que no se volvió a repetir desde entonces en la historia de la administración pública del país, se reproduce a continuación la Exposición de Motivos de dicha Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Exposición de Motivos

"Considerando que el desarrollo económico y social que el país ha alcanzado en los últimos años como resultado de la política revolucionaria del Estado, ha dado lugar a un mayor número de funciones cada vez más complejas, requiere introducir modificaciones en la organización del Poder Ejecutivo, para ponerlo en aptitud de atender en forma más eficaz los servicios que tiene a su cargo;

"Considerando que para alcanzar el propósito arriba señalado, es indispensable, ajustándose al espíritu y texto del artículo 90 constitucional, suprimir rigidez a su Ley Reglamentaria, que atribuye funciones concretas a cada una de las dependencias del Ejecutivo a mi cargo, fijando genéricamente, pero en forma coherente y orgánica, las funciones de las mismas dependencias y reservando los aspectos de detalle a un reglamento que se expida con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución y del 17 de la presente iniciativa de ley;

"Considerando que la misma complejidad y multiplicidad de las funciones ahora atribuidas en forma rígida a las dependencias del Ejecutivo Federal, requiere, en determinadas circunstancias, la intervención de funcionarios que, con el rango y responsabilidad de Secretarios de Estado, auxilien al Ejecutivo en cualquiera de sus ramos, es indispensable autorizarlo, en los términos del artículo 2o. de esta iniciativa, para que designe, con esos propósitos, hasta dos Secretarios de Estado, además de los mencionados en el artículo 1o. de esta iniciativa;

"Considerando que, por las mismas causas señaladas, con frecuencia es necesario que los titulares de algunas Secretarías de Estado sean auxiliados en sus funciones,

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

se propone la posibilidad de designar más de un Subsecretario, en cada una de las dependencias en que la magnitud del trabajo exija, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación;

"Considerando que la Secretaría de Agricultura y Fomento debe dar mayor atención al desarrollo de la producción agrícola, convirtiéndose en un órgano con funciones más especializadas, sobre todo si se toma en consideración que en los términos de esta iniciativa debe concederse especial atención a la actividad ganadera, tanto en su aspecto de producción como de crédito, es conveniente aligerar sus funciones por lo que respecta a la construcción de obras de riego; para conservar, el manejo y administración de los sistemas nacionales de riego;

"Considerando, además, que la explotación de los recursos hidráulicos del país requiere una atención altamente especializada, no sólo por lo que se refiere a la formulación de un programa de aprovechamiento integral de dichos recursos, sino también por las tareas de construcción de obras de riego, introducción de agua potable y otras semejantes, es indispensable crear un órgano como el de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para que se encargue de esos servicios;

"Considerando que las funciones hasta ahora atribuidas al Departamento de Asuntos Indígenas tendrán una atención más completa atribuyéndolas a otras dependencias que por sus funciones tienen un panorama más integral de las necesidades de los grupos indígenas del país, y que disponen de mayores recursos para la atención permanente de las necesidades de dichos núcleos aborígenes, es conveniente que las atribuciones del Departamento mencionado, se asignen preferentemente a la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de que en su oportunidad se creen, por dicha dependencia, organismos especializados y suficientemente capacitados para la resolución de los problemas que se señalan;[64]

"Considerando que la política fiscal en sus aspectos de impuestos, crédito y gastos públicos es reconocidamente uno de los medios más eficaces de que el Estado dispone en la actualidad para combatir los efectos de las depresiones económicas, es conveniente atribuir a un sólo órgano el manejo de los recursos federales y los locales del Distrito que, conviene señalarlo de paso, han llegado a revestir considerable importancia por su cuantía;

"Considerando, por otra parte, que el elevado costo de los servicios públicos indispensables para una población tan concentrada como la que existe en el Distrito Federal, impone la

---

64 Ya se preveía la futura creación del Instituto Nacional Indigenista, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

necesidad, cada vez más frecuente, de recurrir al uso del Crédito Público, para el pago de aquellos servicios, así como porque el uso de ese crédito tiene hondos efectos monetarios que trascienden a la actividad económica toda, se ha juzgado indispensable que sea la Secretaría de Hacienda, como órgano especializado, la que se encargue de manejar los recursos financieros del Distrito Federal, y esto con el único propósito de que sea un solo organismo el encargado de esa política, pero sin que ello signifique que los recursos obtenidos de la población del distrito, ya sea por la vía del impuesto, o mediante el uso del crédito, dejen de aplicarse exclusivamente a la atención de sus propios servicios públicos.

"Considerando que para completar el cuadro de funciones de la Secretaría de Economía deben atribuirse nuevamente las facultades necesarias que le permiten dirigir integralmente la política de comercio, tanto interior, como exterior, regresando, por consiguiente, dichas facultades de las dependencias con las que ahora las comparte. Con el mismo criterio político-económico regresando a la Secretaría de Economía las facultades de que goza actualmente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que se refiere a las cooperativas de consumo integradas por trabajadores.

"Considerando, por último, que dada la importancia que dentro de los programas de gobierno tiene la política de obras públicas, es conveniente establecer una más estrecha intervención y vigilancia del Gobierno en todo lo que se refiere a la construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales, se propone la creación de un nuevo órgano administrativo del Ejecutivo Federal encargado de esas funciones.

"Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado:…"

Con la aprobación de esta iniciativa, la nueva estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó como sigue:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura y Ganadería;
Secretaría de Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;
Departamento Agrario, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXVI**)

Unos días después, el 1º. de enero de 1947, el propio Presidente Alemán expidió el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual se detallaban las atribuciones de cada Secretaría y Departamento. (Ver **Anexo XXVII**).

Cabe destacar que, si bien la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado facultaba al Presidente para crear "hasta dos Secretarios de Estado" o "*Ministros sin Cartera*", como también se les conocía en la tradición parlamentaria europea, el Lic. Alemán no hizo entonces uso de esta atribución. Los cambios más importantes que contenía dicha Ley fueron, como ya se señaló, la creación de de dos nuevas Secretarías, pero por parte del Congreso y no como Decreto del Presidente, y que fueron las de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la de Recursos Hidráulicos. La primera, que recibió las funciones que anteriormente tenían a su cargo las Direcciones de Bienes Nacionales y de Inspección fiscal, pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual a su vez las había recibido en 1932 del desaparecido Departamento de la Contraloría, creado por Venustiano Carranza en 1917; y la segunda, para encargarse, ya como Secretaría del Despacho, de las funciones que hasta entonces había tenido a su cargo la Comisión Nacional de Irrigación, creada por el Presidente Plutarco Elías Calles en 1926, y dependiente hasta esa fecha de la anterior Secretaría de Agricultura y Fomento.

Debe señalarse que, tanto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como en su Reglamento, la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa quedó facultada para "realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública", atribución que, en su momento, fue otorgada tanto al Departamento de la Contraloría creado en 1917, como al Departamento del Presupuesto establecido por ley en 1928. También en la referida Ley y su Reglamento se cambió el nombre a dos de las Secretarías previamente existentes, la de Economía Nacional, que ahora se denominaría simplemente Secretaría de Economía, y a la de Agricultura y Fomento, transformada en la nueva Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Como ya se señaló, otro de los primeros actos de gobierno del Presidente Alemán fue la promulgación, el 16 de diciembre de 1946, de las reformas al Artículo tercero de la Constitución, cuyo texto había sido modificado en 1934 para establecer que "la educación que imparta el Estado (sería) socialista", y cuya nueva redacción, en la que se excluye dicha "orientación socialista", fue propuesta como uno de sus últimos actos de gobierno por el Presidente Manuel Ávila Camacho, en cuyo gabinete el Lic. Alemán se desempeñó como Secretario de Gobernación.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

También en diciembre de 1946, por iniciativa del Presidente Alemán, el Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas aprobaron otorgar el voto a las mujeres en las elecciones correspondientes al orden municipal, lo cual serviría de base para que, en 1953, finalmente, se otorgara el derecho al voto femenino también en los comicios del orden federal.

Creación del Departamento de la Industria Militar

Si bien, como ya se indicó, el Presidente Alemán decidió no ejercer las facultades que le otorgaba el artículo 2º de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, para crear "hasta dos Secretarios de Estado", a principios del año siguiente, el 26 de marzo de 1947, expidió un Decreto para establecer el Departamento de la Industria Militar, el cual dependería directamente del Ejecutivo Federal, y sustituiría las funciones de la Dirección de la Industria Militar que, hasta entonces, dependía de la Secretaría de la Defensa. Este nuevo Departamento tenía como antecedente el Departamento de Establecimientos Fabriles y Abastecimientos Generales, creado por Venustiano Carranza en 1917, y reubicado dentro del ámbito de la Secretaría de Guerra y Marina durante el mandato presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas.

El Decreto de creación del nuevo Departamento de la Industria Militar apareció publicado en el D.O. del 16 de abril de 1947 en los siguientes términos.

"DECRETO

"Artículo 1º.- Se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento de la Industria Militar, sustituyendo a la actual Dirección de la Industria Militar.

"Artículo 2º.- Corresponde al Departamento de la Industria Militar:

a) La manufactura y reparación del armamento, municiones y demás material de guerra necesario para las Fuerzas Armadas del país, según las especificaciones que la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y otras dependencias militares fijen en cada caso.
b) La investigación científico-industrial necesaria para el mejoramiento constante de las características de nuestros elementos bélicos.
c) La manufactura y reparación de maquinaria, armas y municiones, implementos agrícolas, etc., que sin perjuicio de la producción señalada en el inciso anterior, pueda realizarse en los establecimientos dependientes de dicho Departamento, por cuenta de otras dependencias del Gobierno, de particulares, de empresas o de Gobiernos extranjeros.

"Artículo 3º.- Para la realización de las funciones señaladas en el artículo anterior, dependen de dicho Departamento:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a) Todas las dependencias fabriles y de servicios generales que forman la actual Dirección de la Industria Militar.
b) Talleres de armamentos militares.
c) Las fábricas de material bélico que se establezcan en lo futuro por cuenta del Gobierno".

Como resultado de este Decreto Presidencial, el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal se elevó a dieciséis nuevamente, para quedar como sigue:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura y Ganadería;
Secretaría de Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;
Departamento Agrario;
Departamento de la Industria Militar, y
Departamento del Distrito Federal.

Desde el inicio de 1947, la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se avocó a cumplir su atribución de "realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República", para lo cual su Titular creó la Dirección Técnica de Organización Administrativa.[65] Esta Dirección tenía, entre otras atribuciones "*coordinar el mejoramiento administrativo* de las dependencias del Ejecutivo Federal; hacer *estudios de macrorganización*; sugerir al Jefe del Ejecutivo *medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública*, y *asesorar en la materia* a las entidades gubernamentales que lo solicitaran".

---

[65] El primer titular de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue el Lic. Alfonso Caso, quien renunció al cargo dos años después. El encargado de la Dirección Técnica de Organización Administrativa fue el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, egresado de la Facultad de Economía de la UNAM, quien había cursado en la Universidad de Washington estudios especializados en Administración Pública, y posteriormente llegaría a ser Presidente del Instituto de Administración Pública, A.C., que fue fundado en 1955.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Para ello, su Director se propuso elaborar un diagnóstico integral de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, que incluía tanto a las Secretarías y Departamentos dependientes directamente del Presidente de la República, así como de de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal existentes hasta esa fecha. Como resultado de esos importantes trabajos pioneros, por primera vez se publicó en México un Manual de Organización del Gobierno Federal, que en ese entonces apareció bajo el título de "Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos", que contenía, además de los apartados correspondientes a la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, uno denominado "organismos de intervención estatal", en el cual estaban incluidos los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal del gobierno federal. Durante el sexenio del Presidente Alemán se publicaron cinco "Directorios del Gobierno Federal" (1947, 1948, 1949, 1950 y 1951). En el Directorio publicado de 1951, la sección correspondiente a "Organismos de intervención estatal" consignaba ya 98 entidades de este tipo.[66]

En el primer Directorio del Gobierno Federal publicado en 1947 aparecen, como funciones de la Dirección Técnica de Organización Administrativa: "formular proyectos de planificación de la Administración Pública y los tendientes al mejoramiento de la organización de la misma; estudiar toda clase de medidas administrativas para proporcionar al público un expedito y rápido servicio en la administración pública; estudiar y opinar en toda clase de modificaciones, reformas o estudios que se presenten a la atención del Poder Ejecutivo sobre la administración pública; realizar estudios sobre clasificación, localización, retribución y adiestramiento del personal federal, así como en general, sobre todo lo que se refiere a la organización burocrática del mismo; practicar estudios de carácter económico y social sobre las dependencias del Gobierno Federal para mejorar sus servicios y aumentar su eficiencia; llevar a cabo estudios de las atribuciones de la Secretarías y Departamentos de Estado para buscar su mejor coordinación y armonización; realizar estudios para el mejoramiento de la administración pública en las entidades federativas y organismos descentralizados que lo soliciten; recabar toda clase de informes a las dependencias del Gobierno Federal, y practicar visitas que le permitan el desarrollo de sus atribuciones".

---

[66] El Lic. Gustavo Martínez Cabañas, en su calidad de Presidente del INAP, fue miembro de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, desde su establecimiento en 1965 hasta que ésta fue transformada en la Dirección General de Estudios Administrativos de dicha Secretaría en 1971. El primer Manual de Organización Pública del Gobierno Federal que se elaboró para el bienio 1968-1970, tuvo como modelo a los cinco "Directorios del Gobierno Federal" publicados durante la gestión del Presidente Miguel Alemán, de 1947 a 1951.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El Inicio del Control Centralizado de los Organismos Descentralizados

El primer intento de control administrativo y supervisión financiera del creciente universo de lo que actualmente se conoce como "entidades paraestatales", se produjo a finales de 1947, con la promulgación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. de 31 de diciembre de 1947). En dicho precepto legal se definió por vez primera lo que habría de entenderse por "organismo descentralizado" y "empresa de participación estatal" en el contexto de la administración pública mexicana.[67] También se establecía que la facultad de control la ejercería el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, por medio de las siguientes acciones:

- "Solicitar informes financieros;
- Revisar, *vetar o reformar* presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones;
- *Practicar toda clase de auditorías* (pre y posauditorías), glosar las cuentas y revisar los balances que se practicaran;
- *Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquéllas que no se sujetaran al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o fueran lesivas a su economía*;
- *Promover innovaciones a la organización y funcionamiento*;
- *Fincar las responsabilidades* que resultaren en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y
- Autorizar la cancelación de créditos de estas instituciones".

En esta Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para designar *personal de inspección*, así como para nombrar en los *órganos de Gobierno*[68] de cada organismo y empresa un representante con voz, pero sin voto; y lo que resulta de gran interés para el proceso de reforma administrativa que se iniciaría cuarenta años más tarde, "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría también "…*promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido*".[69]

---

[67] Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, "Las Empresas Públicas en México", con Prólogo de Francisco Labastida Ochoa, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 43.

[68] Con esta denominación se conoce de manera general a los Consejo de Administración, Juntas Directivas, Juntas de Gobierno, Comités Técnicos o de Distribución de Fondos y de otros que constituyen el máximo órgano de administración de las entidades paraestatales.

[69] Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, art. 12 (D.O. 31-XII-1947).

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Como se puede observar, la Secretaría de Hacienda quedó facultada para proponer al Ejecutivo Federal –previa consulta con las otras dependencias– un Plan General de Operaciones, el que luego de ser aprobado por el Presidente de la República, *normaría* las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Por su parte, a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, correspondería *la revisión y formulación de contratos de obras e inspección de aquellas que llevaran a cabo los organismos de la Administración Pública Federal*.

A fin de instrumentar las nuevas facultades de control establecidas en esta Ley, el 27 de enero de 1948, el Presidente Alemán expidió el Decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones, (D.O. del 31 de enero de 1948), como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión estaba integrada de la manera siguiente:

"El presidente propietario y el suplente serían el Secretario y el Subsecretario de Hacienda; el vicepresidente propietario y el suplente, el director y el Subdirector de Crédito de la misma; el vocal ejecutivo y el vocal secretario serían nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el Banco de México, S.A. y la Nacional Financiera, S.A. designarían un vocal permanente propietario con su respectivo suplente, recayendo el primer nombramiento en el director y el segundo en el subdirector de las dos últimas instituciones".[70] Todos los miembros anteriores tendrían el carácter de permanentes; en cambio, las Secretarías de Economía Nacional, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Marina y de Defensa Nacional participarían con un Vocal, pero solamente en las reuniones de la Comisión en que se trataran asuntos relacionados con las funciones de dichas dependencias. En el artículo 6º del citado decreto de 1948 se estipuló cuáles serían los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarían sometidos a la supervisión y al control de la Comisión Nacional de Inversiones, la cual constituyó así el primer mecanismo de control de las entidades paraestatales por parte del Ejecutivo Federal.

Como se ha visto, en dicha Comisión debería participar también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, lo que seguramente representaba para

[70] La Comisión Nacional de Inversiones estuvo integrada principalmente por: licenciados Ramón Beteta y Eduardo Bustamante, Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, Licenciado Gilberto Loyo y doctor Josué Sáenz, Director y Subdirector de Crédito de la propia Secretaría. Por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el vocal permanente lo era el profesor Jesús Silva Herzog, por el Banco de México el licenciado Carlos Novoa y por Nacional Financiera los licenciados Antonio Carrillo Flores y Adalberto Saldaña. Como Vocal Ejecutivo se designó al ingeniero Jorge L. Tamayo, funcionario responsable de hacer cumplir las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los acuerdos del pleno de la Comisión, en los términos de la Ley para el Control.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la Secretaría de Hacienda, un incómodo problema de coordinación intersecretarial. Por ésta y otras razones, la *propia* Secretaría de Hacienda *promovió la disolución de la* Comisión. El 7 de diciembre de 1949 (D.O. 19-XII-1949), se expidió decreto derogando el del 27 de enero de 1948. En dicho decreto se reconocía la inoperancia de la Comisión Nacional de Inversiones como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado, encomendándose entonces la vigilancia de las *instituciones nacionales de crédito y de seguros* a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros, respectivamente, y señalando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "*establecería posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado*".

Debido a esta situación, el control de algunos organismos descentralizados que no correspondían al ámbito de las dos Comisiones anteriormente mencionadas, pasó a ser –en forma paulatina– responsabilidad de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Así, el decreto del 8 de diciembre de 1949 (D.O. 29-XII-1949), dispuso que dicha dependencia debería proceder a ejercer funciones de control y vigilancia en lo relativo a los Ferrocarriles Nacionales de México; y, el 29 de junio de 1951, la misma Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa quedó encargada, por un nuevo Decreto, del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad. Este es el origen de la injerencia de dicha Secretaría –posteriormente del Patrimonio Nacional– en el control directo de los organismos descentralizados y empresas públicas, que más tarde se formalizaría en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 para todas las demás entidades paraestatales. La creación y desaparición al año siguiente de la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó el inicio de un accidentado proceso de reforma administrativa que, en 1958, conduciría a la creación de la Secretaría de la Presidencia, y en 1976, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como se verá más adelante.

También durante el sexenio del Presidente Alemán se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, publicada el 31 de diciembre de 1947. Se promulgó igualmente la Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, (D.O. del 13 de enero de 1948) por medio de las cuales el Gobierno Federal buscaba apoyar la construcción de obras y el establecimiento de servicios en beneficio particularmente de los *puertos y fronteras* de la República. También fueron creados diversos organismos descentralizados como el Banco Nacional del Ejército y la Armada (D.O. del 31 de diciembre de 1946); el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, (D.O. del 31 de diciembre de 1946); el Instituto Nacional Indigenista (D.O. de…1948); el Instituto Nacional de la Juventud (D.O. del 25 de febrero de 1950) y se construyeron igualmente la Ciudad Universitaria y la Ciudad Politécnica en el Distrito Federal. La primera fue inaugurada formalmente en noviembre de 1952, si bien las primeras facultades fueron establecidas en dicho *Campus* hasta 1954.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Finalmente, cabría señalar que en 1950 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por medio de la cual se facultaba al Presidente de la República para participar en la actividad y procesos económicos del país, tales como el establecimiento de precios máximos, obligar la venta de determinadas mercancías, imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda, organizar la distribución para evitar un intermediarismo excesivo y decretar la ocupación temporal de las fábricas cuando sea necesario mantener o aumentar la producción de ciertos artículos, entre otras.

Debe señalarse, como un mérito más de la administración del Presidente Alemán, la primera de carácter civil después del asesinato del Presidente Carranza en 1920, que a partir de esa fecha ningún militar ha ocupado la titularidad del Ejecutivo Federal en nuestro país, a diferencia de lo que siguió ocurriendo en otros países de América Central, de América del Sur y del Caribe, que sufrieron frecuentes Golpes de Estado y prolongadas dictaduras militares durante la etapa de la llamada "Guerra Fría", que dio inicio al término de la Segunda Guerra Mundial.

3.2 Adolfo Ruiz Cortines (1º/XII/1952 - 30/XI/1958)

A pesar de que en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 1º. de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines anunció que: "para dedicar atención más directa a determinados asuntos, distribuir algunas funciones públicas y coordinar las tareas gubernamentales, considero necesario que se *introduzcan modificaciones en la organización administrativa del Ejecutivo*, de acuerdo con la iniciativa que ya someto a la consideración de vuestra soberanía", durante su gestión no se llevó al cabo ningún cambio a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sin embargo, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se produjo una significativa reforma "micro-administrativa" que, años más tarde, iba a tener repercusiones importantes en la estructura orgánica y funcionamiento de la administración pública centralizada en su conjunto.

En un nuevo intento por cumplir las funciones que le confería la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, y con base en lo señalado en el decreto del 6 de diciembre de 1949, relativas a "*establecer posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado*", la Secretaría de Hacienda integró nuevamente, en 1953, el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección General de Crédito.[71]

---

[71] Secretaría de la Presidencia, "La Planeación en México", México, 1968, p. 5.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El 27 de junio de 1953 (D.O. 27-VI-1953) se expidió un Acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su "*Programa de Inversiones*" relativo al sexenio 1953-1958, debiendo informarle oportunamente de los cambios que se operaran en el citado programa.

En el mismo ordenamiento se establecía que la información que se presentase a la Secretaría de Hacienda debería contener lo correspondiente al financiamiento del programa de inversiones y la especificación del origen de fondos; determinando, en su caso, si los recursos provienen del presupuesto, de emisión de bonos, de créditos internacionales o de otra fuente de financiamiento. Igualmente se fortalecieron las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual, una vez obtenidos los programas de inversión de las dependencias, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal debería presentar al Ejecutivo Federal un "Programa Coordinado de Inversiones".

El nuevo Comité de Inversiones, si bien acometió una serie importante de actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas públicas, no llegó a ser tampoco un mecanismo verdaderamente operativo. Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Comisión Nacional como del Comité de Inversiones, pero quizá la razón que más frecuentemente se esgrimió para impugnarlos fue que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón, el 7 de septiembre de 1954 (D.O. 29-X-1954) se expidió un nuevo acuerdo, disponiendo que el *Comité de Inversiones*, modificándose su nombre por el de *Comisión de Inversiones*, pasaría a depender directamente del Presidente de la República.

"La Nueva Comisión de Inversiones de 1954

La nueva Comisión quedó integrada por un director general y cuatro miembros, designados éstos por el Presidente de la República.[72] Dentro de sus facultades estaban:

- "Estudiar los proyectos de inversión que recibiera, con objeto de valorar –en consonancia con las más apremiantes necesidades del país– la importancia particular que cada obra revestía en sus aspectos económico y social;

[72] Es interesante señalar que el presidente Adolfo Ruiz Cortines nombró como Director General de esta Comisión al licenciado Raúl Salinas Lozano, pero nunca fueron designados los cuatro miembros restantes.
[73] Véase Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República, artículos 3º y 5º (D.O. 29-X-1954).

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Realizar los estudios económicos que fueran necesarios, a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país;
- Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un "programa coordinado de las inversiones públicas";
- Sugerir al propio Ejecutivo los cambios que debieran realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la operación de nuevos hechos económicos,[73] y
- Todas las inversiones que quisieran realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberían ser consideradas previamente por la Comisión de Inversiones, la que sometería sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del *programa* respectivo, autorizando sus modificaciones".

La Comisión de Inversiones dependiente del Presidente de la República fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una *mayor racionalización de las* inversiones del sector público federal. Fueron tan alentadores sus resultados que, a fines del sexenio 1952-1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente establecer una dependencia del Ejecutivo Federal[74] que pudiera encargarse de la planeación, ya no sólo de las inversiones públicas, sino del gasto público federal en su conjunto. El proceso de creación de dicha dependencia se analizará en el Capítulo siguiente.

[74] En el proyecto original para una nueva Ley de Secretarías y Departamentos elaborado en 1958 por Gabino Fraga aparece como Departamento de Planeación e Inversiones.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Capítulo V

CUARTA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO PLANIFICADOR DE DESARROLLO (1958-1984)

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO V
CUARTA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO PLANIFICADOR DEL DESARROLLO
(1958-1984)

1. El "triángulo de la eficiencia" y sus disfunciones (1958-1976)

1.1 Adolfo López Mateos (1º/XII/1958 - 30/XI/1964)

Ya como Presidente Electo, el Lic. Adolfo López Mateos se hizo asesorar por destacados estudiosos de la actividad gubernamental y administrativa de México, como el Lic. Gabino Fraga, a la sazón Presidente del Instituto de Administración Pública, A.C., establecido en 1955, quien le sugirió la conveniencia de transformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como convertir la Comisión de Inversiones, que desde 1954 dependía ya directamente del Presidente de la República, en un Departamento de Planeación y Presupuesto. El Lic. Fraga sugirió añadirle, además de la programación de las inversiones públicas, también la planeación y control del presupuesto de gasto corriente, que entonces estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Algunos de sus futuros colaboradores le plantearon entonces al Presidente Electo la conveniencia de que en vez de un Departamento Administrativo, como lo proponía el Lic. Gabino Fraga, la nueva dependencia tuviese el rango de Secretaría con el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, a fin de que las demás dependencias no consiguiesen entorpecer el ejercicio eficaz de las importantes atribuciones que se sugería que tuviera encomendadas. Uno de ellos fue el Lic. Eduardo Bustamante, quien al respecto escribió: "Mi responsabilidad consiste en haber sugerido la creación de una entidad que se encargara básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto", y estaba convencido de que "se necesita que la planeación se atribuya como función administrativa a una Secretaría de Estado".[75] Bustamante iba más allá en su recomendación, pues de manera visionaria planteó que "habría necesidad de concebir una disposición constitucional que autorice la planeación; una disposición legislativa que contenga las bases concretas para llevarla a cabo, una atribución concreta de las funciones administrativas relacionadas con ella a una Secretaría de Estado". Su argumento para recomendar que no debía ser un Departamento Administrativo sino una "Secretaría de Estado" se basaba en que "el ejercicio de (sus) facultades (debía estar) subordinado *al refrendo del secretario del ramo*, que sería constitucionalmente

[75] Eduardo Bustamante. "La Reforma Administrativa para la Planeación", en "Bases para la planeación económica y social de México". Siglo XXI Editores, 1965, pp. 121-124.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el responsable de la misma". Bustamante consideraba sin embargo que las funciones de esta nueva Secretaría deberían ser, al menos en materia de Planeación, las de un "órgano consultivo", y para ello señaló "creo que en la estructura de una Secretaría de Planeación y Presupuesto habría que cuidar mucho que esa Secretaría no tenga funciones ejecutivas fuera de la aprobación o elaboración del Plan, y posteriormente de la vigilancia de su ejercicio". Y fue así que como una Secretaría, con el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, quedó incluida en la iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que el Presidente López Mateos había decidido enviar al Congreso de la Unión al inicio de su administración.

Sin embargo, al enviar el Presidente López Mateos dicha iniciativa al refrendo de los Secretarios del despacho y Jefes de Departamento a quienes ya había designado al momento de tomar posesión de su cargo, el Lic. Antonio Ortiz Mena, Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se negó a hacerlo y ofreció mejor entregar su renuncia antes de aceptar que la dependencia que iba a quedar a su cargo perdiera la atribución de ejercer el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal. Ante esta comprometida situación, el Presidente López Mateos decidió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preservara la función de programar y ejecutar el Presupuesto de Egresos, dejando que la nueva dependencia que contenía su proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se encargase tan sólo de la Planeación Económica y Social, la planeación del Gasto Público y la programación, autorización y supervisión de las inversiones gubernamentales, como ya lo hacía la Comisión de Inversiones que desde 1954 operaba bajo la dependencia directa del Presidente de la República. Sólo que, ya sin la facultad de elaborar el Presupuesto de Egresos, la nueva Secretaría no podría denominarse de Planeación y Presupuesto, por lo que el Presidente López Mateos decidió cambiarle de nombre por el de Secretaría de la Presidencia, título que preservó a lo largo de los siguientes dieciocho años. Es importante consignar que a la nueva Secretaría de la Presidencia se le atribuyó la responsabilidad de "estudiar las modificaciones que deberían hacerse a la administración pública", atribución que hasta esa fecha había correspondido a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyo nombre fue cambiado por el de Secretaría del Patrimonio Nacional.

El ya citado Eduardo Bustamante, quien fue designado como el primer Titular de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional, relató años después lo ocurrido en aquellos días, si bien en los términos discretos y mesurados que entonces se estilaban al comentar estos asuntos. "Con el deseo de darle mayor autoridad (*sic*) se le cambió el nombre a la Secretaría de Planeación y Presupuesto por el de Secretaría de la Presidencia, pero en último momento, minutos antes de ser enviada la iniciativa al Congreso de la Unión, se le quitó el primer título y la función correspondiente, es decir, se privó a la Secretaría de la Presidencia de toda intervención en la preparación del presupuesto, y se le dejaron las facultades en materia de planeación"… Años después, el propio Lic. Bustamante escribió: "Aquí aporto yo mi experiencia personal a este punto, en el sentido de decir que el fracaso de los intentos que la administración anterior hizo para *institucionalizar*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los órganos de planeación, fue el resultado de la supervivencia de intereses anteriores; intereses creados o de criterios especiales que no hubo oportunidad de frenar o de conducir. Ya entrando un poco a la cuestión concreta de la creación de un órgano, de la atribución a un Secretaría de Estado de las funciones de planeación, sigo pensando que la idea que se adoptó en principio en la Ley de Secretarías de Estado actual, de atribuirle a una secretaría que fue la que se llamó Secretaría de la Presidencia, sigue siendo vigente; que la falta de funcionamiento o de éxito en eso es atribuible, para mí, en parte, a esa limitación que se hizo de *no atribuirle las funciones relativas a la preparación del presupuesto*".

El propio Bustamante añade: "A pesar de los problemas y limitaciones señalados, podría decirse que con las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de diciembre de 1958 se inicia la tercera etapa, a partir de la cual, el Gobierno Federal decide que la mejor manera de ejercer un adecuado control y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación".[76]

En su iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el Presidente López Mateos propuso cambiar también la denominación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la de Secretaría del Patrimonio Nacional, la de la Secretaría de Economía por la de Secretaría de Industria y Comercio, así como dividir en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para dar nacimiento a las nuevas Secretarías de Comunicaciones y Transportes, por una parte, y a la de Obras Públicas, por la otra. También en su iniciativa promovió que se le añadieran al Departamento Agrario las funciones de Colonización, así como la creación del Departamento de Turismo, sustrayendo sus atribuciones de las que hasta entonces había tenido a su cargo la Secretaría de Gobernación.

De esta manera, la nueva estructura orgánica de la administración pública centralizada pasó a estar integrada por quince Secretarías del despacho y tres departamentos administrativos, dieciocho dependencias en total (sin considerar a la Procuraduría General de la República o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que estaban reguladas por sus propias leyes orgánicas). Las dependencias contenidas en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 23 de diciembre de 1958 eran ahora dieciocho.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;

---

[76] *Ibídem*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría del Patrimonio Nacional;
Secretaría de Industria y Comercio;
Secretaría de Agricultura y Ganadería;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Obras Públicas;
Secretaría de Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Presidencia;
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;
Departamento de Turismo, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXVIII**)

1.2 Gustavo Díaz Ordaz (1º/XII/1964 - 30/XI/1970)

Si bien durante el sexenio correspondiente al Presidente Gustavo Díaz Ordaz no existieron modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de 1958, si se realizaron cambios importantes a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 (D.O. del 4 de enero de 1966), a fin de adecuarla a las nuevas funciones otorgadas a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional creadas en 1958. En la nueva Ley se establecía ahora que las funciones de coordinación y control de la Administración Pública Federal las ejercería el Ejecutivo por medio de tres Secretarías: la de Hacienda y Crédito Público; la de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional.[77] En la nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal quedaron exceptuados, a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas así como los Fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (Estos últimos volverían a ser incluidos en dicha Ley al inicio del sexenio siguiente).

En septiembre de 1965, el Presidente Díaz Ordaz, tratando de corregir los problemas de falta de coordinación que se habían suscitado el sexenio anterior entre las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, emitió un nuevo Acuerdo para reiterar que las Secretarías

[77] A las cuales el Presidente López Portillo denominaría posteriormente como "*el triángulo de la eficiencia*", mismo que él llegó a conocer muy bien ya que había sido titular de la primera y Subsecretario de las dos últimas, y del cual decía que, "cuando se deformaba, deterioraba la eficacia de la Administración Pública en su conjunto".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente año fiscal, ordenando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que debería proporcionar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 1º de noviembre de cada año, la información correspondiente sobre los recursos financieros para las inversiones públicas. Igualmente ordenaba a la Secretaría de la Presidencia que, antes del 15 de noviembre, comunicara tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a las demás dependencias interesadas, los programas de obras e inversiones aprobadas por el Presidente de la República para el siguiente ejercicio (D.O. del 4 de septiembre de 1965).

La Comisión de Administración Pública

De la misma manera en que se acordó en el sexenio anterior (marzo de 1962), la creación de una "Comisión Intersecretarial para la elaboración de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo", el titular de la Secretaría de la Presidencia determinó, el 9 de abril de 1965, el establecimiento de la Comisión de Administración Pública, con base en las atribuciones de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que, en su Artículo 16, facultaba a dicha dependencia a "estudiar las modificaciones que debían hacerse a la administración pública" para estar en condiciones de cumplir con "el programa de inversiones de los órganos de la administración pública". Y ese fue en su origen la encomienda hecha a la Comisión de Administración Pública: "*elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos* para que el Gobierno pudiera realizar de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en *la elaboración, la aplicación y el control* del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social", cuya responsabilidad correspondía a la Secretaría de la Presidencia.[78]

Uno de los integrantes de dicha Comisión, el Lic. Fernando Solana, advirtió entonces del riesgo de "atar la reforma administrativa a la planeación económica", pues podría ocurrir, como en efecto aconteció, que "en caso de no existir el Plan Nacional de Desarrollo durante el sexenio, la reforma administrativa ligada a dicho Plan correría su misma suerte". Por ello, Fernando Solana propuso trabajar sobre la base de que "podría haber *reforma administrativa* sin *Plan formal de desarrollo económico a nivel*

---

[78] La Comisión de Administración Pública funcionó de 1965 a 1970. Estuvo presidida por el Lic. José López Portillo, entonces Director General Jurídico Consultivo; el Lic. Carlos Vargas Galindo, Subdirector Jurídico Consultivo; el Lic. Emilio Mújica, Director General de Planeación Sectorial y Regional; el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, Director General de Inversiones Públicas; el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Presidente del Instituto de Administración Pública, A.C.; y el Lic. Fernando Solana, consultor del IAP. En 1966 se incorporó el Dr. Pedro Zorrilla Martínez; y en enero de 1968 el Lic. Alejandro Carrillo Castro fue designado Secretario Técnico de la CAP.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

nacional" ya que "no todos los países del mundo están en condiciones de elaborar planes de desarrollo económico que les sean útiles, y la experiencia en varios de ellos demuestra que no sólo es posible sino conveniente llevar adelante las tareas de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas puedan tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente en forma paralela".[79]

Sin embargo, como las perspectivas de que en ese sexenio existiese el Plan de Desarrollo parecían promisorias, los integrantes de la Comisión de Administración Pública (CAP) adoptaron como estrategia vincular la *reforma administrativa* con la *programación económica y social*. Y por ello fue que, en sus inicios, la Reforma Administrativa propuesta por la CAP estuvo concebida como un capítulo del "Programa de Acción del Sector Público para el Período 1966-1970", cuya elaboración se había encomendado a la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, constituida por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y fue así que, durante su primera etapa, 1965-1967, la Comisión de Administración Pública tuvo como objetivos básicos:

"1. Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización para:

a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social;
b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior, y
c) Lograr mejor capacitación del personal gubernamental".

2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan".[80]

A fin de cumplir dicho objetivo la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología:[81]

I. "Realización de **un diagnóstico** de la administración pública mexicana.
II. Presentación de **modelos o esquemas alternativos** tendientes a reformar la administración pública.
III. Proposición de medidas concretas, **sectoriales** y **globales** para las reformas administrativas".

---

[79] Fernando Solana, "Los Marcos de la Reforma de la Administración". Revista de Administración Pública, No. 22, Ene.-Feb. 1971, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pág. 43.
[80] Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, *op. cit.* págs. 16-17.
[81] Acta No. 1 de la CAP, 20-IV-1956.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

A principios de 1968 era claro ya que el Ejecutivo Federal había decidido no establecer formalmente un Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo seguramente al argumento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la inconveniencia de ceñirse a un patrón que pudiera resultar demasiado rígido ante circunstancias rápidamente cambiantes. El propio expresidente de la CAP relata como, después de la serie de entrevistas que autorizó el Presidente Díaz Ordaz con los integrantes de su Gabinete para mostrarles los resultados del trabajo de dos años de la Comisión, advirtió que no se contaría con el apoyo del titular de la *Secretaría de Hacienda* para llevar al cabo las recomendaciones que la CAP formulaba. En su libro de memorias titulado "MIS TIEMPOS", el Lic. López Portillo escribió al respecto lo siguiente:

"*La consciencia del sistema* se convertía en ortodoxia y ésta, poco a poco, en *dogma* practicado por *los oficiantes* y criticado por los *aspirantes.*[82] Era difícil atacar a fondo una Reforma Administrativa para el Desarrollo sin la participación de la Secretaría de Hacienda, dueña de todos los íntimos secretos de un área reservada; a la que nadie, ni los propios Presidentes se atreverían a entrar, pues era el resultado equilibrado de largos procesos de prácticas, ajustes y concesiones con los que culminaba el esfuerzo de desarrollo del Gobierno... Era el saldo ejecutivo de todo el proceso administrativo, cuya acción tenía, necesariamente, que pagarse con un presupuesto *financiado en forma equilibrada*; que lo propiciaban o permitían los factores internos y el ámbito externo; cada uno de ellos con su propia historia de propósitos, ajustes y concesiones: la función del *Estad*o empeñado en un desarrollo capitalista –*atemperado por la economía mixta*– y comprometido a *favorecer y fomentar a la iniciativa privada*; a buscar la *armonía de clases*; a *no retirar mayor excedente de la economía*, respetando libertades de *convertibilidad y cambio*. Me di cuenta que la inercia administrativa (La misma que según el Lic. Eduardo Bustamante se había opuesto a la Reforma Administrativa de 1958) se opondría a cualquier reforma y que, sin el apoyo presidencial, nos quedaríamos simplemente en los aspectos menores, fuegos de artificio, *información y trámite*. Pero nada que permitiera reorientar el desarrollo nacional revolucionario. Sin tocar a la Secretaría de Hacienda, nada serio podía intentarse. Y la Secretaría de Hacienda, sabia y sonriente, no quería que la tocáramos… Ahí me di cuenta que no habría Reforma Administrativa, pues aunque en otras dependencias había aportaciones, análisis, críticas y hasta entusiasmo… las valvas –que también las tiene– de la Secretaría de Hacienda, se cerraban suave, pero fuertemente".[83] Ello determinó que la CAP intentase salvar la idea de la reforma administrativa alterando la concepción

[82] Se refería a los precandidatos a la Presidencia de la República entre los cuales se encontraban los Titulares de las Secretarías de Gobernación, Lic. Luis Echeverría, y de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Ortiz Mena.

[83] José López Portillo: "Mis Tiempos" Fernández Editores, 1988, pág. 316. Nunca imaginó entonces el Lic. López Portillo que, unos años después, él sería designado Secretario de Hacienda y Crédito Público.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

original de ligar ésta a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, convirtiendo al propio programa de reforma administrativa en un mecanismo orientado a establecer las condiciones instrumentales que permitiesen la elaboración de los planes y programas gubernamentales en su sentido más amplio.

Como fase inicial de la nueva estrategia adoptada, la CAP decidió entonces dar a conocer lo más ampliamente posible los resultados del diagnóstico elaborado durante los dos primeros años de trabajo (1965-1967) en un documento con el título de "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública, 1967".[84] Por la trascendencia que dicho documento llegó a tener en las acciones de reforma administrativa que se llevaron al cabo los dos últimos años del sexenio del Presidente Díaz Ordaz, los doce correspondientes a los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo y los dos primeros años de la administración de Miguel de la Madrid, en este trabajo se transcriben fragmentos del texto del que coloquialmente se llegó a conocer como "El Informe de la CAP de 1967". (Ver **Anexo XXIX**).

En enero de 1968 el Lic. José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública, acordó establecer un Secretariado Técnico de la misma, para encargarle la instrumentación operativa de las medidas contenidas en el Informe de 1967.[85] Sin embargo, para inicios de 1969 era claro que las prioridades del gobierno del Presidente Díaz Ordaz ya no incluirían la adopción de las más importantes reformas estructurales recomendadas en el Informe de la CAP de 1967. Nuevamente se acude al testimonio directo del entonces Presidente de la Comisión de Administración Pública, quien relata como, en una conversación con el entonces titular del Ejecutivo Federal, el Lic. Díaz Ordaz le planteó con toda claridad: "Debe usted comprender, abogado, que no tengo ya tiempo y me falta voluntad para iniciar tan importante propósito después de lo del año pasado (OCTUBRE DE 1968) y en vísperas de la definición del candidato del Partido".[86]

El Secretariado Técnico de la CAP se encargó entonces de instrumentar algunos de los "aspectos menores, de información" contenidos en el Informe de 1967, como lo fueron la elaboración del Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, así como el Prontuario de Disposiciones Jurídicas del Gobierno Federal, instrumentos que aspiraban a servir de base a los posteriores trabajos de reforma administrativa, muchos de los cuales habrían de ser responsabilidad de la siguiente administración. Cabe recordar, sin embargo, que a lo largo del sexenio del Presidente Díaz Ordaz se promulgaron diversas disposiciones jurídicas tendientes a modernizar y ordenar

---

[84] Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, *op. cit.*, pág. 171.
[85] El Lic. Alejandro Carrillo Castro fue designado Secretario Técnico de la CAP en enero de 1968. Ver nota 72.
[86] José López Portillo. "Mis Tiempos"... *Op. cit.,* pág. 330.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el funcionamiento de la administración pública federal, como lo fueron la Ley de Inspección de Adquisiciones (D.O. del 30 de diciembre de 1965), y la Ley de Contratos y Obras Públicas (D.O. del 4 de enero de 1966).

1.3 Luis Echeverría Álvarez (1º/XII/1970 - 30/XI/1976)

Al inicio del siguiente sexenio, el Presidente Luis Echeverría anunció su propósito de "continuar los esfuerzos de *reforma administrativa* emprendida por el régimen anterior".[87] A sugerencia del Subsecretario de la Presidencia, Porfirio Muñoz Ledo, acordó sustituir la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia por una Dirección General, denominada de Estudios Administrativos, a la cual encomendó elaborar el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal para el período 1971-1976. A fin de garantizar la continuidad de los trabajos emprendidos desde 1965, el Presidente Echeverría designó como titular de la nueva Dirección General de Estudios Administrativos a quien había estado a cargo del Secretariado Técnico de la CAP de 1968 a 1970. Y a partir de esa decisión, el Titular del Ejecutivo acordó la instrumentación de varias de las medidas recomendadas en el "Informe de la CAP" de 1967. La primera de ellas fue el "Acuerdo por el que se establecen las Bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal" (D.O. del 28 de enero de 1971). (Ver **Anexo XXX**).

A este primer Acuerdo siguió otro a los pocos días, en el que se ordenaba establecer Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. del 11 de marzo de 1971). (Ver **Anexo XXXI**).

En diciembre de 1972 el Presidente Echeverría acordó establecer la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás Organismos Públicos e Instituciones que se rijan por la Ley Federal del los Trabajadores del Estado. (D.O. del 28 de diciembre de 1972).

Meses más tarde, en marzo de 1973, después de haber escuchado las demandas de los representantes de diversos sectores de la sociedad civil en una gira de trabajo realizada a la Ciudad de Monterrey, en la que dichos representantes se quejaban del exceso de centralización de las decisiones gubernamentales en los altos niveles de la Administración Pública Federal, así como en las oficinas radicadas en la ciudad de México, el Presidente Echeverría acordó que "Las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la

[87] Alejandro Carrillo Castro. "La Reforma Administrativa en México", Tomo II... *Op. cit.,* pág. 120.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, *para delegar en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos*". (D.O. del 5 de abril de 1973). (Ver **Anexo XXXII**). También en marzo de 1973 el Presidente Echeverría dispuso que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal procedieran a establecer Sistemas de Orientación e Información al Público. (Diario Oficial del 5 de abril de 1973). (Ver **Anexo XXXIII**).

Un mes después, en abril de 1973, el Titular del Ejecutivo instruyó por Acuerdo Presidencial que "los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado *deben dar la atención que requiere el Programa de Reforma administrativa* de su Dependencia" (D.O. del 5 de abril de 1973) (ver **Anexo XXXIV**), y encargó también al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la coordinación de la capacitación administrativa de los empleados de base. (Ver **Anexo XXXV**).

Un año más tarde, en abril de 1974, el Titular del Ejecutivo autorizó a la Secretaría de la Presidencia a "llevar al cabo *visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa*, así como a elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las *Comisiones Internas de Administración* y con las *Unidades de Organización y Métodos*". (D.O. del 16 de abril de 1974). (Ver **Anexo XXXVI**). Y en julio de 1974, el Presidente Echeverría acordó la realización del primer Censo de los Recursos Humanos del Sector Público. (Ver **Anexo XXXVII**).

Ya casi para finalizar el sexenio, el Presidente Echeverría acordó que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, establecida como parte del Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, debería "coadyuvar permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento de las normas y mecanismos necesarios para *mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los Servidores Públicos*". (D.O. del 9 de agosto de 1976). (Ver **Anexo XXXVIII**).

Como puede advertirse, en el sexenio correspondiente al Presidente Luis Echeverría, al igual que en el de su antecesor, no se hicieron cambios de trascendencia a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Sin embargo, el Presidente Echeverría promovió el cambio de nombre del Departamento de Turismo por el de Secretaría de Turismo, y el del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria. (Ver **Anexo XXXIX**).

De esta suerte, la denominación de las dependencias directas del Ejecutivo Federal, al final del sexenio del Presidente Echeverría, era la siguiente:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría del Patrimonio Nacional;
Secretaría de Industria y Comercio;
Secretaría de Agricultura y Ganadería;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Obras Públicas;
Secretaría de Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Presidencia;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo, y
Departamento del Distrito Federal.

Durante los sexenios presididos por los Licenciados Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, las reformas que se llevaron al cabo fueron del tipo que se conoce en el ámbito académico como "microadministrativas", orientadas básicamente a buscar la eficacia y la eficiencia *internas* de cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Sin embargo, la experiencia acumulada en esos doce años desde la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, serviría de base a quien la tuvo a su cargo de 1965 a 1970, para que, al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 1º de diciembre de 1976, determinara dar inicio a una reforma de tipo macroadministrativo, similar a la que había instrumentado el Presidente Adolfo López Mateos al inicio de su gobierno dieciocho años atrás.

2. La Secretaría de Programación y Presupuesto como nuevo eje de la Administración Pública Federal (1976-1984)

2.1 José López Portillo (1º/XII/1976 - 30/XI/1982)

Desde su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, el 1º de diciembre de 1976, José López Portillo anunció su propósito de llevar al cabo "una reforma administrativa para el desarrollo económico y social". Esta reforma sería de tipo *integral*, *macroadministrativa*, e implicaría una revisión a fondo de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal en su conjunto. Para evitar que le ocurriese algo similar a lo acontecido al Presidente López Mateos cuando designó a los integrantes de su Gabinete previamente a la aprobación de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Presidente López Portillo sólo designó a "Subsecretarios encargados del despacho" en el caso de las dependencias que iban a desaparecer o que serían fusionadas con otras *Secretarías del Ejecutivo* de acuerdo a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Exposición de

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Motivos de la primera Ley que lleva ese nombre en nuestro país, explica claramente el propósito y los alcances de la reforma macroadministrativa a la cual dicha Ley Orgánica sirvió de base.

Exposición de Motivos de la primera
"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"

"El actual aparato administrativo facilitó el cumplimento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces.

"La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

"Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento.

"La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerrequisito indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres.

"Sin embargo, debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició en algunas ocasiones, que la creación de los nuevos organismos o procedimientos generase la superposición de acciones e instancias duplicadas de responsabilidades y funciones.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"El *proyecto* de *reorganización* pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

"Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

"Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior.

"Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

"En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el *ámbito sectorial* que habrá de estar a su cargo.

"La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros. Importa advertir que en ningún caso las modificaciones propuestas en este proyecto de Ley afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"La organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa proponer reunir, en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por la otra.

"Los energéticos constituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México. Sólo con una generación y explotación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requerimos con apremio. Por ello en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

"La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. Por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una Secretaría de Comercio que vincule integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores. La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en la exportación de nuestros productos al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

"Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Para ello, se ha pensado integrar en un departamento administrativo –el de Pesca– todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes secretarías de estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

"Se propone igualmente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral, los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. En tal virtud se sugiere incorporar a sus actuales funciones las relativas al fomento a la marina mercante, atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de los puertos.

"Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

ha provocado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano. El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la *planeación* de las actividades públicas, de *su financiamiento* y de *su control*, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen *una tarea continua en lo administrativo*, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. La planeación de la acción pública, tal y como se la concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.

"Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa, que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal. Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El número y atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo serían ahora las siguientes:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Programación y Presupuesto;
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;
Secretaría de Comercio;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Departamento de Pesca,[88] y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XL**).

El Programa de Reforma Administrativa pasa a depender directamente del Presidente de la República

El Presidente López portillo decidió estar a cargo personalmente de la coordinación y evaluación del programa de Reforma Administrativa anunciado durante su campaña, para lo cual acordó la creación de una unidad administrativa específica en la propia Presidencia de la República con el título de Coordinación General de Estudios Administrativos. Para ello, a principios de enero de 1977, y con base en el artículo 8 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establecía que: "para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas", el Presidente José López Portillo expidió un acuerdo por el cual, las funciones que habían estado a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia desde 1971 pasarían ahora a estar directamente a cargo de la Presidencia de la República.

---

[88] En 1982, el Departamento de Pesca fue transformado en Secretaría de Estado.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

“Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (Publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1977)

“JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, y con fundamento en el artículo 8º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

“CONSIDERANDO

“Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las *bases de organización* de la Administración Pública y ordena las *políticas generales* de su *funcionamiento*, para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta.

“Que para la instrumentación eficiente de las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, los *planes* y *programas* relativos deben desarrollarse conforme a lineamientos unitarios y armónicos, con la participación organizada de las diversas dependencias y entidades que en su conjunto la integran.

“Que la importancia del esfuerzo que significa fortalecer y dar coherencia a las acciones de la Administración Pública en su conjunto requiere la intervención directa del Presidente de la República.

“Que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la unidad respectiva de estudio y apoyo técnico, he tenido a bien expedir el siguiente

“ACUERDO

“PRIMERO. Para *estudiar y promover* las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como para coordinar y evaluar su ejecución, el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, que funcionará en la Presidencia de la República, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“SEGUNDO. La Coordinación General de Estudios Administrativos estará a cargo de un Coordinador General que será designado y ejercerá sus funciones, por acuerdo del Presidente de la República.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"TERCERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal observarán los *lineamientos* que, para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determine el Titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos".[89]

El Programa de Reforma Administrativa para el período 1976-1982 a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República se propuso entonces los cinco objetivos globales siguientes:

1. Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para *el desarrollo económico y social*, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la *congruencia* entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno– propicie, por una parte, el robustecimiento de las *funciones* encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los *tres niveles de Gobierno* en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

---

[89] A fin de garantizar la unidad de los trabajos iniciados por la Comisión de Administración Pública en 1965 y continuados por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia a partir de 1971, el Presidente López Portillo designó como titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República al Lic. Alejandro Carrillo Castro, quien había sido el Secretario Técnico de la CAP y el titular de la DG de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia de 1971 a 1973. Dos años después el Lic. José Natividad González Parás fue designado Coordinador General Adjunto de Estudios Administrativos.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La Reforma Administrativa ligada nuevamente a la Planeación Económica y Social del País

La reforma administrativa anunciada por el Lic. José López Portillo desde el inicio de su campaña como candidato a la Presidencia pretendía ir más allá de una mera *reestructuración orgánico-funcional* de las dependencias directas del Ejecutivo, pues buscaba ligar las acciones de *reforma administrativa* a las tareas de *la planeación económica y social del país en su conjunto*. Por ello, conviene revisar algunos fragmentos de la "exposición de motivos" de la otra iniciativa de ley que el Presidente envió al Congreso de la Unión al inicio de su mandato, en paralelo a la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se trata de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en la que se establece, por primera vez en México, la novedosa técnica del "presupuesto por programas". Cabe consignar que, en 1974, el Lic. López Portillo, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, había convencido al Presidente Echeverría de enviar a la Cámara de Diputados una iniciativa de Presupuesto de Egresos para 1975, que explícitamente contenía ya una "orientación programática".

"Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Fragmentos)

"La actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación data del año de 1935. En materia económica todo o casi todo *ha evolucionado* y el gasto público no es la excepción. La Ley en vigor está actuando en muchos aspectos como limitante para introducir algunos cambios que requiere el manejo del gasto público.

"Hasta el pasado reciente el Estado cumplía sus atribuciones a través de un gobierno *centralizado*, pero esta situación fue evolucionando al desarrollarse su acción paulatina y, crecientemente, a través de *organismos descentralizados*, *empresas de participación estatal y fideicomisos*. El sector *paraestatal* tomó una mayor participación de la actividad del sector público, lo que hizo imperativa la inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con vigencia anual, de *las principales entidades descentralizadas* a partir de 1965.[90]

"La Administración Pública ha venido introduciendo adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público; entre las más importantes está la intención firme que se adoptó en el presupuesto para 1975 de formular *presupuestos con orientación programática*. El avance logrado es importante, pero debe decirse que es temprano para pretender tener todos los beneficios que de la implantación de esta *técnica* pueden derivar. Lo

---

[90] Ver capítulo referente a la Administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

que es definitivo es que con la modernización de los ordenamientos legales se acelerará sustancialmente la consecución de los objetivos que en este aspecto se desea alcanzar.

"La influencia del *gasto público* en la economía es determinante, no sólo por el impacto que ocasiona al efectuarse, sino también por la actitud que induce en todos los sectores de la población. Su *monto*, *estructura sectorial* y *forma de financiamiento* son también decisivos en el comportamiento de la economía.

"La presente iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal busca *modernizar la concepción y manejo del gasto público federal*, con un mecanismo capaz de unir estrechamente *las grandes decisiones de política* a *la acción en materia de gasto público* y que este último *se programe* y *ejecute eficientemente*.

"Quizá el aspecto más relevante del cambio que contiene la Iniciativa es que ahora se trata a *todo el gasto público*, tanto por su tipo –*corriente*, *inversión física, inversión financiera y deuda pública*–, como por quien lo efectúa –*Gobierno Federal y administración paraestatal*. Se prevé que las decisiones se tomen dando la participación que corresponde a los interesados, sin perder la ventaja de *la unidad* en la propia decisión que facilita la *coordinación y la congruencia*.

"El propósito de programar todo el gasto, contenido a lo largo del articulado del proyecto de ley, es otra de las características primordiales. La idea es partir de *objetivos* traducidos a *metas* para formular *programas* y con esa base *asignar recursos* y señalar con precisión *unidades responsables de la ejecución*. Desde luego se prevé que la programación se base en las directrices y *planes de desarrollo económico y social* que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que se garantiza que haya *unidad y congruencia* en la acción.

"Para fortalecer su eficiencia, se establece que todas las entidades que efectúan gasto público federal cuenten con *una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar* sus actividades. Por primera vez se introduce en el proyecto de ley la estipulación de que los *presupuestos* se formulen con apoyo en *programas* que señalen *objetivos*, *metas* y *unidades responsables* de su ejecución y se *funden en costos*. Obviamente también se ha previsto que al examinar los anteproyectos y proyectos de presupuestos se cuide que se defina el *tipo y fuente de recursos para su financiamiento*, lo cual evitará que se presenten casos de proyectos suspendidos por falta de recursos.

"Estos cambios son los que harán posible la implantación plena y eficiente de *los presupuestos basados en programas* que señalen objetivos, metas y responsables de su ejecución y, asimismo, que la contabilidad se convierta en instrumento para administrar y deje de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil interpretación.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Para que los titulares y funcionarios de las dependencias del Ejecutivo y del Departamento del Distrito Federal puedan verificar sistemáticamente y cada vez que lo deseen, cómo se desarrollan las actividades de sus propias oficinas, se prevé se constituyan *órganos de auditoría interna* que cumplirán, cuando menos, los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto".

El Acuerdo de Sectorización de enero de 1977

Por otra parte, y con base en las recomendaciones formuladas en el Informe de la Comisión de Administración Pública de 1967 en torno de la organización por sectores de la Administración Pública Federal, y con fundamento en la autorización contenida en la nueva Ley Orgánica que facultaba al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por *sectores* definidos, a efecto que sus relaciones con el Ejecutivo Federal… se realicen a través de la Secretaría o Departamento Administrativo que en cada caso designe como *coordinador del sector* correspondiente",[91] así como que a dichos coordinadores de sector corresponde *planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades* que determine el Ejecutivo Federal, en el entendido que la integración por sectores de la administración pública "no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio",[92] el Presidente López Portillo, en enero de 1977, emitió un Acuerdo para *agrupar por sectores* a las más de ochocientas entidades paraestatales existentes hasta esa fecha (D.O. del 17 de enero de 1977) (ver **Anexo XLI**). Se establecieron así, convencionalmente, diecisiete *sectores administrativos*, con lo cual, el nuevo modelo operativo de la administración pública federal contaba ahora con tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo; b) el sectorial o mesoadministrativo, y c) el institucional o microadministrativo.

El 22 de junio de 1977, el Presidente López Portillo convocó a una reunión de su Gabinete para "solicitar a los Coordinadores de Sector que, en un plazo perentorio, le propusiesen qué entidades deben, a su juicio, ser fortalecidas y cuáles, en cambio, deben fusionarse o inclusive *liquidarse* cuando así convenga al manejo más eficaz y eficiente de su *sector* o de la administración pública en su conjunto". El propio Presidente de la República indicó en la reunión de referencia que, con respecto a las entidades paraestatales, "vamos, sin ningún prejuicio, a analizar las que correspondan a nuestro *sector*, a cada uno de nuestros *sectores*, y con todo rigor pensemos en *eliminar las que ya no sirvan*, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes,

---

[91] Art. 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 D.O. del 29 de diciembre de 1976.
[92] Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la APF.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos".

La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento

Las importantes funciones conferidas por la Ley Orgánica tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a la de Hacienda y Crédito Público plantearon la conveniencia de contar con una instancia de coordinación y de preparación de información común a ambas dependencias de orientación y apoyo global. Para ese efecto, se constituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, a fin de *compatibilizar* las decisiones que correspondía a cada una de ellas. La Comisión se creó, de manera informal, en 1977, con base en la experiencia de la antigua Subcomisión de Inversión-Financiamiento, que funcionaba desde fines de los años 60, y fue finalmente formalizada por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979.

El Sistema Nacional de Planeación

Con base en las disposiciones anteriormente analizadas, se configuró en la práctica, un Sistema Nacional de Planeación, el cual funcionaba operativamente en torno a tres niveles:

a) El primero, que correspondía a las dos dependencias de *orientación y apoyo global*: las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público;
b) El segundo nivel que correspondía a los *coordinadores de sector*, y
c) El tercer nivel, el institucional, que correspondía a cada una de las *dependencias directas* y *entidades paraestatales*, agrupadas, en su mayoría, en los diferentes sectores que conformaban la Administración Pública Federal.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y una vez que fue establecido el mecanismo de articulación del *gasto* con el *financiamiento*, el Sistema Nacional de Planeación se propuso como objetivo prioritario la elaboración de un *marco global* para el desarrollo de la actividad del gobierno en su conjunto. Dicho marco operativo lo conformaría el Plan Global de Desarrollo 1980-1982,[93] con cuya publicación se materializaron finalmente los esfuerzos realizados en materia de *planeación* en el país a lo largo de casi cincuenta años.

---

[93] Véase el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, que contiene una versión sintetizada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Para un análisis más detallado, consúltese la edición completa realizada en 1980 por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Después de varios intentos frustrados y de la sustitución de los dos primeros Secretarios de Programación y Presupuesto,[94] a finales de 1979 el gobierno del Presidente López Portillo contó ya con un Plan Global de Desarrollo, pero sólo para el bienio 1980-1982. El Plan Global, elaborado por el equipo a cuyo frente se encontraba el tercer Secretario de Programación y Presupuesto designado en dicho sexenio, el Lic. Miguel de la Madrid, partía de los *fundamentos de filosofía política* que establecía la *Constitución de 1917*, y definía "el *modelo de país* al que se aspira", el cual "requiere de una administración pública que sea *capaz de dirigir el desarrollo económico y social*, de acuerdo con los *objetivos nacionales* y los *principios* del proyecto nacional".

Reformas a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución (D.O. del 21 de abril de 1981)

En noviembre de 1980, el Presidente López Portillo remitió al Congreso de la Unión una importante reforma al texto constitucional para consolidar los propósitos de la Reforma Administrativa iniciada por él en diciembre de 1976. A continuación se reproduce la Exposición de Motivos y el texto del Decreto de dicha reforma constitucional.

Exposición de Motivos

"La Administración Pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en *la evolución* de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia, de periódicas actualizaciones conforme con las necesidades del desarrollo económico y social del país.

"Ya los constituyentes de 1917 planteaban la conveniencia de combinar las acciones de instituciones gubernamentales de diferentes tipos, con el fin de acrecentar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del sector público. Fueron ellos quienes promovieron la creación de los Departamentos Administrativos como instituciones distintas de las Secretarías del Estado para *auxiliar técnica y administrativamente* al titular del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

"Las diversas leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos promulgadas desde esa época han permitido la creación de dichas *dependencias*, así como la regulación de sus *esferas de competencia* y las *relaciones entre ellas*, formando así el ámbito de la administración pública *centralizada*.

"No obstante, y sobre todo a partir de los años veinte, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas

[94] El primero fue el Lic. Carlos Tello Macías y el segundo, el Lic. Ricardo García Sainz.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas, que han conformado el ámbito de la administración pública *paraestatal*.

"Diversas leyes, como las que se han referido por ejemplo al *control* por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a la operación y control de las *entidades paraestatales*. La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una Ley Orgánica regule la Administración Pública Federal *como un todo*, lo cual exige que, además del número y las atribuciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, se prevean las modalidades de *creación*, *operación* y *control* de las entidades *paraestatales*.

"Las instituciones *paraestatales* suman ya en la actualidad más de 800 *entidades*, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos públicos, y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran *difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal*.

"Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre *entidades paraestatales*. Algunos determinan materias específicas que son de la *competencia exclusiva* del Estado, otros consignan la facultad del Congreso para *ser informado* de la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones, a fin de investigar su funcionamiento. Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca *el fundamento* para definir las características básicas de las *entidades paraestatales*, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su operación, a fin de conseguir una *mayor coherencia* en su ejercicio y *evitar desperdicios y contradicciones*.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su oportunidad tuve el alto honor de proponer a vuestra soberanía, actualiza dichos conceptos y recoge también los resultados de más de cincuenta años de experiencia de nuestra administración, en su esfuerzo por *conducir el desarrollo planeado del país*, mediante el cabal aprovechamiento de las tradicionales *dependencias* de la administración *centralizada* y de las nuevas modalidades que han surgido de la *administración paraestatal*. Asimismo en distintas leyes aprobadas por ese H. Congreso, como son entre otras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal se establecen también disposiciones que norman y regulan la operación de las *dependencias centralizadas* y *entidades paraestatales*, así como sus relaciones de *coordinación administrativa*.

"Por otra parte, la mención que hace el artículo 29 constitucional de un Consejo de Ministros, no corresponde a la noción unitaria de la responsabilidad de la función

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

pública en un régimen presidencial. Como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento. Nuestro sistema democrático y político no comprende un régimen *parlamentario* o *ministerial* sino que, requiere en todo caso de *reuniones de gabinete* presididas por el Titular del Ejecutivo Federal, las cuales pueden incluir o no a la totalidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como al Procurador General de la República en su caso.

"El uso y la práctica han confirmado también la conveniencia de que no sólo los *Secretarios del despacho*, sino también los *Jefes de Departamentos Administrativos* deben conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el *control* y *la responsabilidad* de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

"Los Secretarios de Estado están facultados a refrendar los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aún carecen constitucionalmente los Jefes de los Departamentos Administrativos, y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de *omitir distingos entre titulares de dichas dependencias* del Poder Ejecutivo, *en materia de refrendos*.

"Atendiendo a las razones expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución General de la República, y a fin de actualizar las disposiciones y acciones relacionadas con la Administración Pública Federal, presento ante vuestra soberanía la siguiente iniciativa de decreto.

"Decreto de Reformas a la Constitución

"Artículo Único. Se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será *centralizada* y *paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Las primeras Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El viernes 8 de diciembre de 1978, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para facultar a la Secretaría de Comercio a "intervenir en todas las adquisiciones que realicen las *dependencias* y *entidades* de la Administración Pública Federal, *centralizada* y *paraestatal*, así como determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles".

Dichas atribuciones estaban anteriormente a cargo de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto (ver **Anexo XLII**).

A finales de 1980 (D.O. del 31 de diciembre de 1980), se modificó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para atribuir a la Secretaría de Gobernación la facultad de "fijar el Calendario Oficial" y "regular las vacaciones y horarios de labores de los trabajadores de la Administración Pública Federal". En esa Reforma se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que "en materia de *administración y desarrollo de personal* de la Administración Pública Federal (pudiese) intervenir en los tabuladores generales e institucionales de sueldos, catálogos general e institucionales de puestos, compactación de plazas, compatibilidad de empleos y control de comisionados, registro del personal civil del Gobierno Federal y procedimientos para el pago de remuneraciones, así como proyectar normas sobre la estructura presupuestal de las remuneraciones" (ver texto del Decreto en el **Anexo XLII**).

A principios de 1982, el último año del sexenio del Presidente López Portillo, se reformó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976. (D.O. del

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

4 de enero de 1982). La mayor parte de dichas modificaciones consistió en precisar las atribuciones de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Se determinó también transformar el Departamento de Pesca en una Secretaría del Despacho con ese mismo nombre, y se remitió a la Secretaría de Programación la importante atribución de "representar *como fideicomitente* único a la Administración Pública Centralizada, en *los fideicomisos* que ésta constituya", facultad que, hasta esa fecha, había sido responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha transferencia de atribuciones ya casi para terminar el sexenio de José López Portillo sin duda resultó muy difícil de asimilar para los funcionarios de la antaño todopoderosa Secretaría de Hacienda.

Exposición de Motivos

"La Ley Orgánica de la Administración Pública aprobada por el H. Congreso de la Unión en 1976, atiende a establecer la definición de la Administración Pública Federal como *centralizada* y *paraestatal*, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"El *programa de reforma administrativa* del Gobierno Federal tiene como objetivo principal lograr la *eficiencia*, *eficacia* y *congruencia* de las acciones de la Administración Pública Federal, a cuyo efecto *estudia* y *propone la actualización constante* del aparato gubernamental para adecuarlo al mejor cumplimiento de sus *funciones* en beneficio del desarrollo económico y social del país.

"La *actualización* citada comprende la revisión de su *organización*, *procedimientos*, *sistemas de trabajo*, *control* y *evaluación*, y ante todo la adecuación del *marco jurídico* que delimita su competencia y que establece las normas cuyo cumplimiento debe *optimizar* el ejercicio de las actividades de la Administración Pública Federal otorgándoles *vigencia, validez y coherencia* en su ejercicio.

"Como es de su conocimiento, el Constituyente Permanente aprobó en fecha reciente las modificaciones constitucionales que tienden a establecer una denominación conforme con nuestra *realidad nacional*, al suprimir el término *Consejo de Ministros* y determinar quiénes deben acordar con el Ejecutivo de mi cargo la suspensión temporal de garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

"Igualmente, nuestra Carta Magna ha sido modificada *para establecer la obligación de los Jefes de los Departamentos Administrativos de refrendar las disposiciones presidenciales* a que el asunto corresponda, toda vez que son responsables de su cumplimiento y control dentro de sus ámbitos de competencia.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Asimismo, con la reforma del artículo 18 Constitucional, se prevé la posibilidad de que los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, puedan ser trasladados a la República para cumplir sus condenas, y los reos de nacionalidad extranjera puedan ser trasladados al país de origen o residencia, y ya que corresponde a la Secretaría de Gobernación el intervenir en esa materia, parece conveniente establecerlo expresamente entre las atribuciones de esa dependencia.

"Es pertinente *precisar* en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública, entre las atribuciones de la *Secretaría de Relaciones Exteriores*, dada su importancia, las *funciones notariales y de auxilio judicial* que corresponden a dicha dependencia en el extranjero.

"Se suprime además la enumeración respecto de las concesiones en que para su obtención, los extranjeros necesitan de autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que al remitirse a los casos en que las leyes lo requieran, su mención expresa no parece indispensable, además de que limitaría innecesariamente su alcance.

"En los años que tiene de existencia la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ha mostrado la conveniencia de *efectuar algunas adecuaciones a sus atribuciones*, por lo que se proponen modificaciones al artículo correspondiente.

"Por la importancia que tiene el Sistema Nacional para el Abasto, para el logro de los objetivos fijados en el Plan Global de Desarrollo, en materia de autosuficiencia alimentaria, se precisa que corresponde a la Secretaría de Comercio el coordinar y dirigir dicho Sistema.

"Se atribuye expresamente a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultad de establecer la normatividad técnica y administrativa de los *programas de vivienda y urbanismo*; así como la de determinar las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.

"Por otra parte, en Decreto emanado de Vuestra Soberanía se ordenó la *liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales*, por lo que parece necesario suprimir la fracción relativa a la atribución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en esa materia.

"Entre las funciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se encuentra la de ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal, y por ello se propone determinar con mayor previsión dichos bienes.

"Antes de la *creación del Departamento de Pesca en 1976*, las atribuciones en materia pesquera correspondían a la Secretaría de Industria y Comercio, de la que dependía la

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Subsecretaria de Pesca. El desarrollo que ha tenido la actividad pesquera en el país en estos últimos años, sugiere la conveniencia de dar a la dependencia citada en primer lugar, *el carácter de Secretaría de Estado*.

"Entre las empresas que se consideran de participación estatal mayoritaria, el artículo 46 en su inciso A) comprende aquéllas en las que otra u otras empresas de participación estatal –sin precisar si mayoritarias o minoritarias– aporten o sean propietarias del 50% del capital social. Como en la práctica se podrían presentar algunos problemas de interpretación, se propone determinar que para considerar una empresa como de *participación estatal mayoritaria*, se requiere que cuando los titulares de esa porción del capital social corresponda a empresas de participación estatal, éstas deban tener el carácter de *mayoritarias*.

"Como la Secretaría de Programación y Presupuesto es el conducto de este Ejecutivo Federal para autorizar o incrementar *fideicomisos*, así como para proponer su *modificación o extinción*, es esta Dependencia la que debe actuar *como fideicomitente* único del Gobierno Federal, y en tal sentido, requiere ser modificada la legislación respectiva, motivo por el cual en esta iniciativa se propone la sustitución de referencia".

La estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedaba ahora de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Programación y Presupuesto;
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;
Secretaría de Comercio;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca, y
Departamento del Distrito Federal.
Ver texto de las tres Reformas en el **Anexo XLII**.

Quedaba así configurado, con base en el proceso de reforma administrativa iniciado con el Diagnóstico de la CAP de 1965-67, un nuevo mecanismo operacional de la

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Administración Pública Federal para la *formulación de Planes Nacionales, Regionales e Institucionales de Desarrollo*. Sólo restaba elevar dicho procedimiento orgánico-administrativo a rango constitucional, lo que históricamente correspondería llevar al cabo al siguiente Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

2.2 Miguel de la Madrid Hurtado, Primera Etapa (1º/XII/1982 - 1984)

Cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien fungiera como el tercero y definitivo Secretario de Programación y Presupuesto en el Gabinete de José López Portillo, fue designado por el Partido Revolucionario Institucional como su candidato a la Presidencia para el sexenio 1982-1988, en varias ocasiones durante su campaña electoral se refirió a la reforma administrativa puesta en marcha por su antecesor en diciembre de 1976. En enero de 1982 el candidato de la Madrid expresó que: “La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo ha cumplido su misión de resolver obsolescencias e inducir al país por el camino de la modernidad (así como de) poner las técnicas de la administración al servicio de los valores políticos”… “Y de este esfuerzo, *nada será echado por la borda* (pues) México es un país moderno que no *busca las novedades en el prurito de una campaña electoral*”.

Sin embargo, advirtió claramente que “se hacía necesario revisar lo actuado”, aprovechando lo que se ha logrado, “que es mucho”, para detectar los casos en que hubiese “faltantes, fallas o desviaciones”, para proceder con toda decisión a “corregirlas”… “Es obvio que México requiere continuar el proceso de modernización y ajuste de la Administración Pública a los tres niveles de gobierno”, para lo cual “hemos de *afianzar los avances*, de *profundizar* los planteamientos válidos, de *vencer inercias y resistencias* y *corregir errores y desviaciones*. La reforma administrativa *debe ser un proceso permanente*”.[95] Y en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República anunció su propósito de: “*formalizar la planeación del quehacer del gobierno* en todos sus niveles” y “sancionar jurídicamente *la rectoría económica del Estado* para asentar la obligación gubernamental de promover el bienestar económico y general *y delimitar su papel en la economía*”.[96]

En congruencia con estos planteamientos de campaña, el Presidente de la Madrid, desde el inicio mismo de su administración, envió al Congreso de la Unión dos iniciativas para reformar varios artículos de la Constitución a fin de:

a) *Formalizar* la operación del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional a cargo del Estado, con base en la experiencia obtenida cuando tuvo a su cargo la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y

[95] Miguel de la Madrid. 26 de enero y 17 de marzo de 1982.
[96] Miguel de la Madrid. “Cambio de Rumbo”... *Op. cit.*, pág. 38.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

b) Otorgar facultades al Congreso Federal para *legislar en materia de planeación*.

Asimismo, y con base en dichas reformas constitucionales, procedió a remitir al Congreso de la Unión otras dos iniciativas, para:

c) Modificar el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y
d) Proponer una nueva *Ley de Planeación* en sustitución de la de 1930.

A continuación se hará un intento de analizar el contenido y propósito de dichas reformas.

Reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución

A principios de diciembre de 1982, el Presidente de la Madrid envió al Congreso de la Unión su iniciativa de reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución.

“Exposición de Motivos

“CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“Los *principios del proyecto nacional* que contiene la Constitución de 1917, son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. La Revolución y su Constitución recogieron y proyectaron las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad, y de la nación con el mundo.

“La Constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la nación y de una democracia que contara con *instituciones sólidas* para *conducir* la *transformación social* y garantizar, en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo. A partir de este orden normativo México ha podido construir sus *instituciones políticas* que le darían viabilidad al *proyecto nacional* y crear los *instrumentos de intervención del Estado en la economía* para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales *manteniendo la soberanía de la nació*n y dar sustento a un *proceso de industrialización* mediante la *orientación, regulación y fomento* de las actividades económicas.

“La Constitución de 1917 aportó una *nueva concepción de los fines del Estado*. Es una norma integradora y *programática* que *da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad*. Por la naturaleza y las

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de los constituyentes de 1917 fue establecer el *esquema normativo de la organización y ejercicio del poder*, y los principios que dieron sustento al *nacionalismo*, la *democracia* y la *justicia social*. Para ello, establecieron *las directrices* para logar la integración territorial y cultural de la nación, así como las bases para la ruptura de la economía de enclave que había fomentado el Porfiriato. En respuesta a la bandera inicial del *sufragio efectivo y la no reelección*, se instituyeron los derechos políticos del régimen democrático. Para la realización de los propósitos sociales del pueblo se definieron los *derechos a la tierra* y a *mejores condiciones de trabajo*.

"Las condiciones de aquellas épocas, de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico. Estas decisiones políticas fundamentales se derivan, en línea directa, del Decreto Constitucional de Apatzingán, de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma que a lo largo de nuestra historia independiente han sido los ejes que han articulado la voluntad política de las mayorías de México.

"A partir de estas orientaciones se fue dotando al Ejecutivo de *los instrumentos de la rectoría* conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución. Ello ha permitido conducir la *acelerada modernización* del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

"De principios del siglo XX a la novena década que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la *población*, el desarrollo de las *regiones* y la *estructura productiva*. La base de recursos naturales, de inversiones, de producción, de tecnología y de trabajo es radicalmente distinta, a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza. Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales.

"La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte *movimiento obrero*, *organizaciones campesinas*, *de clases medias*, *empresariales*, de *técnicos y profesionistas*, cada vez más participantes interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista. El país cuenta ya con mejores niveles de educación, y capacidad, con universidades, institutos y centros de investigación que benefician a millones de mexicanos. Los servicios de salud y seguridad social han aumentado las esperanzas

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de vida de la población. El régimen político ha ido ampliando paulatinamente la participación, se cuenta con partidos y organizaciones políticas que representan las principales corrientes ideológicas contemporáneas.

"El Estado se ha modernizado. Ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Su ámbito, instrumentos y dimensión han crecido. La formación profesional y política de los funcionarios y servidores públicos se ha transformado conforme a las necesidades y complejidad del Estado. Se ha dado en México una acelerada *modernización*. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los *graves problemas de desigualdad social*, de *ineficiencia y baja productividad*, de *escasa competitividad de nuestros productos en el exterior* y la generación de *suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo*.

"A pesar de los éxitos de la expansión de la producción y en la modernización general del país, el crecimiento ha traído costos y desequilibrios que debemos considerar. De 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de *un financiamiento inflacionario* que repercutió en los niveles de vida del campo y de las ciudades en formación y de *un agudo desequilibrio externo*.

"Durante los años sesenta se pudieron encontrar *formas de financiamiento externo de la expansión económica*, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero *no se atendió de manera suficiente al campo*, a la *generación de ahorro interno* y a la *red de infraestructura* económico-social. Asimismo, por *una falta de adecuación de nuestros instrumentos económicos a las necesidades de la competencia internacional*, se desaprovechó el mayor período de auge y estabilidad del comercio internacional de la posguerra que permitió a varios países transformar sus estructuras industriales.

"Con posterioridad se ha buscado corregir algunas de las consecuencias negativas del crecimiento con medidas que *no han podido mantenerse a lo largo del tiempo* y que para no incurrir en costos inmediatos *han pospuesto las decisiones difíciles de reestructuración de nuestra organización económica y de sus fuentes de financiamiento*. Los gobiernos han buscado superar algunos de estos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, la *ausencia de medidas correctivas consistentes* y los impactos internacionales que se acentúan a partir de la crisis mundial de 1973 han impedido configurar una estrategia de desarrollo permanente que resuelva *de manera estructural* los principales desequilibrios económicos y sociales del país.

"La agudización de estos fenómenos ha llevado a una *situación crítica* que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza. Existe una *falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integra*l que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la *definición del rumbo* de la *estrategia de desarrollo* a partir de *principios constitucionales del desarrollo económico nacional* que *actualicen* y *ordenen* las atribuciones existentes, establezcan *la seguridad jurídica* y permitan *romper con los principales obstáculos* que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.

"Es necesario, para *fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la nación*, que ésta, de nuevo, se reencuentre en sus orígenes, reafirme sus orígenes, reafirme sus valores y recupere la esencia de la Constitución para que, sobre esas bases, lleguemos a la síntesis de la orientación que nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así podremos arribar a *una nueva etapa de desarrollo* en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de *seguridad jurídica*, solidez, dinamismo, permanencia, *eficiencia y mayor igualdad social*.

"En nuestro país ya en la época actual no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad. La *legitimidad*, que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir *con justicia y eficiencia* el desarrollo integral.

"Las *bases institucionales y legales del desarrollo económico*, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, *han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional*. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un *horizonte más amplio* que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que *sobre bases sostenidas* de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de *los sectores de la economía mixta* para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación.

"A diferencia de otras sociedades contemporáneas y sistemas políticos cuya capacidad de subsistencia depende del uso arbitrario de la fuerza, en México es posible, a través de la ley y del derecho –como expresión de voluntad política y de consenso– y de las acciones económicas y sociales consecuentes, *ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad* para hacer frente a sus problemas más agobiantes, sobre la base de *establecer las orientaciones* para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de *nuestro modelo propio de desarrollo*.

"Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una *creciente organización y participación de la sociedad civil* en todos los procesos de la vida nacional.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro *sistema político* que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el *régimen de propiedad* y las *formas de relación del Estado y la sociedad* que ella determina, así como con nuevos *mecanismos de participación social* que llevan a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

"Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y *formas más modernas de organización económica*, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.

"La iniciativa de reformas se refiere a *la rectoría del Estado* y *la economía mixta*, establece *un sistema de planeación democrática del desarrollo*, fija bases para el *desarrollo rural integral* y una mejor justicia agraria, la *definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado* y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

"En las reformas se ordenan las *atribuciones del Estado* en materia de *planeación*, *conducción*, *coordinación* y *orientación de la economía nacional*, así como aquellas de regulación y de fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

"El Ejecutivo a mi cargo estima necesario *adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico* a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

"Estas reformas y adiciones, junto con las principales *atribuciones del Estado en materia económica*, que se encuentran también consignadas en los artículos 3º., 5º., 31, 73, 74, 89, 1115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Ley Suprema, dotan al Estado mexicano de las bases constitucionales –en los casos que proceda– para la modernización de la legislación de *fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo*; de los estatutos reguladores del *comercio exterior* y *la política cambiaria*, *antimonopolios*, de la *inversión extranjera*, la *empresa transnacional*, la *adquisición de tecnología*, así como la legislación sobre *regulación del abasto y los precios*, y la organización y *defensa de los consumidores*; también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la *participación y gestión del Estado en la economía nacional*.

"Las disposiciones hasta hoy contenidas en los artículos 25 y 26, sobre la inviolabilidad de la correspondencia y el alojamiento del ejército en tiempos de guerra, pasarían al

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

artículo 16 que contiene otras garantías de seguridad jurídica, sin alterar su texto ni la estructura de la Constitución. (El artículo 16 se modificó para ubicar en él el contenido anterior de los Artículos 25 y 26, y hacer espacio en la Constitución para las nuevas disposiciones referentes al Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo).

"Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la *rectoría del Estado* que derivan del propósito de garantizar *que el desarrollo sea integral*, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el *fomento del crecimiento económico y el empleo* y una *más justa distribución del ingreso y la riqueza*, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

"Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las *atribuciones del Estado en materia económica*, siempre referida al interés general y *limitadas*, *estas atribuciones*, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el *principio de legalidad* en *la función rectora del Estado* y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

"En lo que concierne a la *economía mixta mexicana* se establece *la concurrencia* del *sector público*, del *sector social* y del *privado* a los propósitos generales del desarrollo nacional incorporando todas aquellas *formas de actividad económica* que contribuyen al desarrollo de la nación.

"Para el *sector público* se establece que tendrá a su cargo exclusivo *las áreas estratégicas* que la Constitución especifica. Para fortalecer la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas *estratégicas*, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las *áreas prioritarias* el *sector público* podrá participar por sí o conjuntamente con el *sector social y privado* de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

"Se consigna explícitamente al sector *social* como integrante fundamental de la economía *mixta*, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la *economía mixta* para *una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional*. Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a *los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades*, y en general empresas *que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores*. Con ello

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que fortalecen los propósitos sociales de la Revolución.

"Al sector *privado* se le reconoce su *función social* así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la *empresa privada*, sujetando su desarrollo al *interés público*.

"Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de *los tres sectores* al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de *la economía mixta* mexicana y para *la modernización* de toda la legislación que regula *la intervención del Estado en la economía*. La *rectoría del Estado* clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la *promoción del desarrollo*. Las definiciones relativas a la economía *mixta* delimitan y protegen las actividades económicas del sector *social* y del sector *privado*.

"El artículo 26 establece *explícitamente* las facultades del Estado para *planear* el *desarrollo nacional*, actualmente *implícitas* en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del *sistema nacional de planeación democrática*, y la participación de toda la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

"Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de *participación de los diversos sectores sociales* en el proceso de *planeación del desarrollo*, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticos a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

"Para evitar el incumplimiento de los *planes*, su *dispersión*, su *falta de vinculación* con los *proyectos de inversión*, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del *sistema nacional de planeación democrática* a partir de un *plan nacional de desarrollo único* del cual han de derivar los *programas sectoriales* de la administración pública federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las *entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares*, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas *de inversión*, así como su localización en el territorio.

"Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un *sistema propio y moderno de planeación* que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del *plan* y de los *programas*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Se introducen asimismo atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en *el proceso de planeación del desarrollo nacional*.

"Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

"Se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la *organización de la producción* en el *campo a partir del régimen de propiedad agraria* que conquistó la Revolución Mexicana.

"El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

"El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una *libre competencia* que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, *está sujeta a relación social bajo la rectoría del Estado* con estricto apego al principio de *legalidad*.

"Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de *la concentració*n y los nuevos fenómenos *de oligopolio* y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

"No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados, sino de establecer las bases normativas para regular los *efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas* y *propiciar su fragmentación* en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las *medianas y pequeñas empresas*, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas *monopólicas*.

"De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la *concentración económica*, el poder económico *quedaría en unas cuantas manos*, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social de deficiencia y costos crecientes para la sociedad.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"El país requiere eliminar *concertaciones injustificadas en la economía*, *romper situaciones de monopolio*, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y *difundir y multiplicar la propiedad* sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

"Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.

"Se introduce la *protección de los consumidores* propiciando su organización.

"Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales *no serán sujetas a concesión*. Con ello se delimita con precisión el ámbito *exclusivo* del sector público, y los alcances de *la participación del Estado*.

"Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas *estratégicas* y de *carácter prioritario*.

"En relación a la *reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios* se mantiene su texto actual.

"Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativistas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

"Se hace explícito el *régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos*, o la explotación, uso y aprovechamiento de *los bienes dominio de la Federación*, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la *utilización social* de los bienes dominio de la Federación, y los criterios para *evitar fenómenos de concentración* que contraríen el interés público.

"Se sujetan los *regímenes de servicio público* a la Constitución y la ley.

"Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el *otorgamiento de subsidios*.

"El artículo 73 es adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma, así como aquéllas tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Las elecciones federales de 1982 indicaron a ese H. Congreso y a este titular del Poder Ejecutivo que son las fuerzas que se aglutinan en torno a *los principios de la Constitución* y en torno a un programa viable de *democratización integral*, las que cuentan con el voto mayoritario y el respaldo de una amplia coalición de fuerzas políticas democráticas. El país se opone a la violencia pero *desea el cambio dentro de la ley*. Por un largo tiempo ha manifestado a través de los distintos medios a su alcance su voluntad para la transformación de la sociedad a través del Derecho y *la modernización de sus instituciones*.

"De ser aprobada la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución por el Constituyente Permanente, se establecerán las bases jurídicas e institucionales de una *estrategia de desarrollo integral de la nación* que, en 1917, fue planteada en *sus grandes propósitos* y que, en la actualidad, requiere ser *precisada e instrumentada* en un conjunto normativo consistente con los valores del proyecto nacional.

"Lo que está de por medio es afirmar las bases para *la modernización democrática* y *la transformación económica* de México, *removiendo los obstáculos estructurales* que podrían llevar a un largo período de estancamiento, ineficiencia e injusticia. Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar *bases de solidaridad y previsión de rumbos* para la acción de *los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado*.

"Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual. Pero coadyuvará de manera sustantiva a que la *dirección* de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la *planeación democrática*, se enmarque en nuestro sistema de *economía mixta* y establezca con claridad *los derechos de la sociedad*, y *la seguridad jurídica en la economía*.

"De acuerdo con las ideas antes expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: (Ver **Anexo XLIII**).

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En congruencia con las reformas constitucionales anteriores, a finales de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, con la siguiente "Exposición de Motivos.

"Exposición de Motivos"

"En la misma medida en que el Estado mexicano, en cumplimiento de los principios revolucionarios consagrados en la Constitución General de la República, ha venido asumiendo la función rectora y de promoción del desarrollo, el Ejecutivo a mi cargo tiene la convicción de que la Administración Pública debe *adecuarse* para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno.

"En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan, en la necesidad de *reafirmar nuestro nacionalismo*, considero indispensable *planear* de manera democrática *todos los aspectos de la vida nacional*, con especial énfasis en su descentralización, que nos permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y *moralmente renovada*, exigencia inaplazable del pueblo de México,

"El proceso de *reestructuración* de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; *aprovechar* lo mucho que se ha logrado, *rectificar* lo que no ha funcionado, y hacer las *innovaciones* indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta administración imprimirá a su gestión.

"Por ello, ha presentado ante esa H. Cámara, diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los Estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que éste *controlará* las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública, las normas de su *renovación moral*.

"Definidas las prioridades del Programa de Gobierno a mi cargo y consciente de que la administración es el *medio orgánico* que tiene el *Estado* para cumplir los fines políticamente deseables, presento en esta iniciativa las bases para que sea factible la modernización y el ajuste de la misma, *redefiniendo las responsabilidades* de las dependencias que la integran, y *fijando nuevas competencias*, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados.

"Así, la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México, que he recogido como un compromiso de mi Gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del *servicio público de carrera*.

"No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión *constante* de los procedimientos y prácticas de control.

"Las reformas propuestas a la Ley Orgánica implican cambios estructurales que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno, por lo que se ha estimado conveniente proponer se dote a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de modo tal, que le permitan el establecimiento de un servicio público de carrera en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso, al personal al servicio del Estado.

"Para armonizar el sistema de *control* de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el artículo 32 bis, facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y *sancionar*, o en su caso, *denunciar las irregularidades* ante el Ministerio Público.

"Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al *control y supervisión de sus propias áreas* que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, será precisamente establecer la regulación que asegure el funcionamiento de *sus respectivos sistemas de control* y que, sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la *responsabilidad* en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

"Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no implica recargar el aparato burocrático.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Las circunstancias de que a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se logre ensamblar al conjunto de acciones que en materia de *control* realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las *coordinaciones de sector*, permite esperar que las contralorías de estas *coordinaciones* se conviertan en las *orientadoras* de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"En consecuencia, se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del Gasto Público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales. Por ello, la facultad de dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal, al conferirse, conforme a un esquema unitario de control, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ubica en ésta la facultad para fincar las responsabilidades correspondientes.

"El esquema *sectorial*, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de *orientación y apoyo global*, se refuerza con la adición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como *globalizadora* en materia de control.

"El mismo propósito de consolidar el esquema *sectorial*, sustenta, además de la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, las *modificaciones* que en el ámbito de competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto se plantean en la presente iniciativa.

"Las reformas pretenden adaptar sus facultades a las exigencias de la visión de conjunto que demanda la planeación del desarrollo y su financiamiento. De aquí que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando los requerimientos del gasto público que hubiere previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que la previsión de los ingresos del Estado atienda el *proceso presupuestal y programático* y aún más, que ambos procuren la sanidad de las finanzas públicas.

"Complementariamente se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Consecuente con la reforma al artículo 28 Constitucional, se integra cabalmente la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo correspondiente a planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, dentro del que se comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas del servicio público de banca y crédito.

"La auténtica voluntad de establecer en la Administración Pública Federal como método de gobierno la planeación democrática, en donde habrán de fijarse, apoyados en la participación social y en la consulta popular, los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, prioridades, programas, acciones, recursos y responsables, sustentan el espíritu de algunas de las reformas que se plantean a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"En mérito de los principios fundamentales del federalismo, el diseño de las bases de actividad pública en el ámbito regional y la propia modernización de la Administración Pública, requieren se prevea la posibilidad de que también los gobiernos municipales, con la participación de sus correspondientes gobiernos estatales celebren convenios de coordinación de acciones *con la Federación*, cuando se requiera.

"Ello permitirá realizar un esfuerzo más para acompasar la programación *sectorial* con la programación *regional* y lograr que los Estados y los municipios amplíen su participación en las tareas del desarrollo nacional que a todos involucra. Este nuevo cometido habrá de revitalizar su función dentro del Federalismo, favoreciendo la democratización integral en el proceso de desarrollo nacional a partir de la célula básica de nuestra organización política: el Municipio.

"Por lo que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo, las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de proyectar la planeación citada y aquélla de *proyectar* y *coordinar* la ejecución de los programas, y señalan una directriz más clara en el sentido de *orientar* la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas *regiones* que conforman el territorio nacional.

"Se propone adicionar a las facultades que dan contenido al proceso de planeación, atribuido a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la reglamentación integral del gasto público, al concentrar en ésta la competencia para establecer las normas sobre la *planeación*, la *programación*, la *presupuestación*, la *ejecución* y la *evaluación de las obras públicas*, así como de *las adquisicione*s de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control de las *obras públicas* y de *las adquisiciones* se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la coordinación, en su caso, de las dependencias globalizadoras.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Asimismo, y dada su naturaleza de dependencia globalizadora, se complementan sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de la aplicación de *políticas y directrices* que para el *proceso de modernización de la Administración Pública Federal*, vaya determinando el Ejecutivo a mi cargo.

"Otra de las prioridades que la situación económica nos demanda hoy con mayor exigencia, tanto para el mediano como para el largo plazo, a riesgo de caer en una atrofia de difícil recuperación, es acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad, enfocada y orientada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como el acceso competitivo, sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales.

"La política del nuevo Gobierno busca fortalecer sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar *con realismo* los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional. Por ello, y ante la problemática funcional de la *separación de estas políticas*,[97] se pretende reintegrarlas, por lo que se desprenden de la actual Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, las que se incorporan a la hoy Secretaría de Comercio, que se propone transformar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

"Con el establecimiento de una competencia administrativa abocada a los fines señalados, se pretende además complementar las atribuciones que permitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial atender necesidades sociales que no admiten dilación, por lo cual se propone coordinar de manera más articulada los elementos indispensables, para que en materia de regulación por parte del *Estado* de los procesos de distribución y de consumo de productos básicos y de uso popular, se apliquen los instrumentos de política económica más eficientemente, con la participación de las instancias *estatales* y *municipales*.

"Se requiere lograr de manera corresponsable una más efectiva protección del poder adquisitivo de las clases populares en todos los confines del país, así como organizar racionalmente el abasto de los alimentos básicos de la población; en este sentido, se introducen modificaciones para que en la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al control de precios de artículos de consumo y uso popular, sea factible el auxilio de las autoridades locales.

"Complementariamente, y dado que en la diversificación de las fuentes de generación de energía se han registrado esfuerzos de expansión que nos impone sostenerlos con el máximo cuidado en el futuro, y ante la circunstancia de que los recursos naturales

---

[97] En la reforma del Presidente López Portillo se unificaron en una sola dependencia el fomento a la industria privada y la paraestatal.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de instrumento estratégico del desarrollo, he considerado necesaria la delimitación del área de los *energéticos*, *de la minería* y *de la industria básica y estratégica del Estado*, en una competencia administrativa que se atribuya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fin de fortalecer por una parte, la *función rectora del Gobierno* en el proceso de desarrollo y, por la otra, redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan. A tal efecto se plantea integrar esta Secretaría, partiendo de las facultades que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para administrar el dominio directo del Subsuelo.

"El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales; sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de una explotación inadecuada de los recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República, como medida para que con un carácter integrador de los elementos de protección del medio ambiente y la ecología, se apoyen en forma congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

"Por ello, se propone transformar a la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

"Consecuentemente, a dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres con que cuenta la geografía nacional, y contrarrestar de manera decidida los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial.

"En atención al propósito de descentralizar la vida nacional se pretende asimismo, una participación activa de los gobiernos *estatales* y *municipales* en la definición y desarrollo de programas de vivienda, y de agua potable y alcantarillado, que respondan a su propia problemática y al manejo del sistema de reservas territoriales.

"Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaría, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esté facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a fin de coadyuvar a resolver los agudos problemas que en este renglón se presentan en nuestro país.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En materia de comunicaciones y transportes, se propone la reubicación de algunas facultades que complementan el ámbito de atribuciones de la Secretaría, con las concernientes a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, actualmente de la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo cual se conforma un campo de atribución que la responsabiliza cabalmente de la conducción de la política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y en su vinculación con el exterior.

"Para apuntalar un sistema nacional que haga posible el acceso igualitario de todos los mexicanos a los *servicios de salud*, se propone fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social, complementando sus facultades normativas y de inspección con las que requiere para coordinar los programas de atención a la salud que presta la Administración Pública Federal, así como impulsar una mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la operación coordinada de estos programas.

"La iniciativa que se somete a la consideración de esa H. Cámara, prevé también la modificación del ámbito de competencia de la *Secretaría de Gobernación*, con el firme propósito de hacer, dentro de un marco de respeto irrestricto a la libertad de expresión y de prensa, más accesible, fluida y abierta la comunicación social sobre la actividad gubernamental, para que con la concurrencia responsable de los medios informativos, se propicie la *participación socia*l como sustento necesario para el ejercicio de la democracia.

"Para este efecto, se complementan las facultades de dicha Secretaría en su carácter normativo, como responsable de definir políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus *programas de comunicación social*, bajo esquemas complementarios e integrales.

"Al mismo tiempo, se atiende la necesidad de vigorizar las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que promueva, de manera más eficaz, la organización agraria de los campesinos y aumente su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tenencia de la tierra.

"Las modificaciones que se plantean en el ámbito de competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, pretenden también sentar las bases para un proceso gradual de *mayor participación de las autoridades estatales y municipales* en la solución de los problemas agrarios.

"Otro conjunto de modificaciones que contiene la presente iniciativa, tiene por objeto atribuir el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las dependencias responsables, para imprimir un mayor dinamismo a los sectores económicos productivos. Se redefine en diversos artículos de la ley, la facultad de las Secre-

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

tarías correspondientes respecto del fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras, para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponsable de las finanzas públicas globales, en la determinación del monto de los estímulos fiscales para cada sector y una vez que éstos se decidan a la luz de las necesidades y prioridades de conjunto, las propias dependencias a que corresponda administren su otorgamiento y vigilen y evalúen los efectos reales de su aplicación.

“Con respecto a la Administración Pública Paraestatal, y sin menoscabo de la responsabilidad sectorial, se propone modificar el artículo 48 para hacerlo consecuente con el sistema de contraloría general, determinándose así que la vigilancia de la participación estatal corresponde a un comisario designado por el Secretario Coordinador del Sector correspondiente, de común acuerdo con el Secretario de la Contraloría General de la Federación.

“Conscientes de que los criterios de *sectorización* de las entidades paraestatales, que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyen uno de los avances más significativos en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal, ya que han permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control de las entidades por parte de las dependencias de la administración central, nos proponemos seguir fortaleciendo este proceso, dotando de una mayor capacidad de *coordinación* a las dependencias en el nivel sectorial; para ello se adiciona en el artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.

“El artículo 55, por su parte, innova la actual disposición en cuanto a que establece como responsabilidad de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la programación estratégica y supervisar la marcha normal de las entidades paraestatales y faculta a los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesario, comités técnicos especializados, con dependencia directa de dichos consejos o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad.

“Por lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia de las *empresas públicas* y *organismos descentralizados* de la Administración Pública Federal, se propone establecer *comités mixtos de productividad* integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos en dichas entidades, responsabilizando al coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

“Estoy convencido de que la Administración, *como técnica auxiliar* de la Política, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Su papel no se circunscribe a *hacer bien las cosas*, pues debe *tener el sentido ético y político* de determinar para qué y para quien se hace.

"Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación y mucho menos, *la desviación de recursos del patrimonio naciona*l, por el contrario, debe *modernizar* su aparato administrativo atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan solo a un prurito *eficientista*.

"Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un Estado de Derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

"Por lo que, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes la presente […iniciativa de Reformas]".

Como resultado de esta reforma a la Ley Orgánica, la estructura de las dependencias directas del Ejecutivo Federal quedó entonces de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca, y
Departamento del Distrito Federal".

Las atribuciones de las nuevas dependencias se incluyen en el **Anexo XLIV**.

Con respecto a la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, valdría la pena reproducir lo que el propio Presidente de la Madrid escribió

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en sus memorias años después: "sólo una Secretaría es creación mía, la Contraloría General de la Federación. Originalmente pensé en formar un departamento; pero Rojas (Francisco) me dijo que prefería que le diera el título de *secretaría* para tener más peso político, y estuve de acuerdo. De alguna manera entiendo que en el fondo es una cosa psicológica; no necesariamente implica que podrá ampliarse o tener más personal que un departamento. De hecho, es lo mismo una *secretaría* que un *departamento*; todo depende de la concepción y, sobre todo, de la disciplina con que se manejen las cosas".[98]

Las Funciones de Modernización Administrativa regresan al ámbito de una Secretaría del Despacho

Dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982, se reformó el artículo 8º. para simplificarlo a fin de que su enunciado genérico permitiera al Presidente contar con "las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República". Con base en esta modificación, las funciones de estudio y propuesta de reformas administrativas que durante la gestión del Presidente López Portillo estuvieron a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, pasaron ahora, por virtud del acuerdo que derogó al que creó dicha unidad, a ser responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se creó la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Administración Pública para encargarse de las atribuciones correspondientes.

Por otra parte, el Presidente de la Madrid acordó la creación de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República para apoyar los trabajos de los gabinetes especializados de: Economía, Asuntos Agropecuarios, Salud y Comercio Exterior. (Ver Acuerdo de creación en el **Anexo XLV**).

La Ley de Planeación
(D.O. del 5 de enero de 1983)

Con base en la reforma al artículo 73 de la Constitución, y quizá recordando la recomendación de Eduardo Bustamante formulada en 1965,[99] el Presidente de la Madrid remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Planeación, que modificaba la Ley de Planeación de 1930, la cual, al menos formalmente, nunca había sido derogada. Con base en esta nueva disposición, la Secretaría de

98 Miguel de la Madrid H. "Cambio de…, *op. cit*., pág. 42.
99 Eduardo Bustamante. "La Reforma Administrativa para la Planeación", en "Bases para la planeación económica y social de México". Siglo XXI Editores, 1965, pp. 121-124. Ver también INFRA, pág. 146.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Programación y Presupuesto quedaba encargada de elaborar, durante los primeros seis meses de cada administración, el *Plan Nacional de Desarrollo*, con lo que se buscaba evitar que ocurriese lo que en el período del Presidente López Portillo, en el cual el Plan Global de Desarrollo sólo pudo estar listo faltando dos años para la terminación de su sexenio, gracias a la eficaz gestión del tercero y último de sus Secretarios de Programación y Presupuesto y ahora titular de la Presidencia de la República. Con estas reformas se revisó de manera importante la anterior reasignación de atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal realizadas mediante la Ley Orgánica de 1976.

“Exposición de Motivos de la Ley de Planeación
(5 de enero de 1983)
(Fragmento inicial)

“La iniciativa que hoy se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, se propone establecer un marco normativo para *la planeación*, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

“Respondemos así al compromiso contraído con el pueblo por un mandato electoral en el que la voluntad política mayoritaria ratificó expresamente su adhesión a un programa de gobierno en que la planeación democrática es elemento medular.

“Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige una estrategia clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

“La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo. Durante la campaña política se nos hizo patente, en todo el país, la necesidad de consolidar un Sistema de Planeación. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de planes integrales, por un mayor orden y transparencia en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

“Es en momentos de crisis cuando *más se debe planear*, para definir, con la *participación social*, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la estrategia de desarrollo se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y *participativo* de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, *responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados*.

"En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un *Sistema Nacional de Planeación Democrática*". (Ver Exposición de Motivos completa y texto de la Ley de Planeación en el **Anexo XLVI**).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

En cumplimiento a las disposiciones de la nueva Ley de Planeación, antes de que terminara el plazo legal para su publicación, el 30 de mayo de 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora bajo la titularidad del Lic. Carlos Salinas de Gortari, le presentó al Presidente de la Madrid y al país, el primer Plan Nacional de Desarrollo de tipo sexenal, correspondiente al período 1983-1988. Sus principios básicos se exponen en el **Anexo XLVII**.

Culminación del Modelo de País surgido en la Constitución de 1917 y el Programa de Reforma Administrativa iniciado en 1965

Al Presidente de la Madrid correspondió así culminar la estructuración del modelo de intervención del Estado en la economía, iniciado con la promulgación de la Constitución Política de 1917. Pero, aunque parezca paradójico, le correspondería igualmente iniciar las primeras modificaciones a dicho modelo, en un sentido que algunos han querido calificar como "el retorno a los principios del liberalismo económico de la Constitución de 1857". El Presidente de la Madrid, en sus memorias, lo denomina como un "Cambio de Rumbo", con la intención de "*precisar* la participación directa de la actividad gubernamental en la vida económica del país, conjuntamente con la que le corresponde a los *sectores privado y social* en las actividades económicas del país".

Por contradictorio que pudiera parecer, el mismo Presidente al que correspondió históricamente llevar hasta su punto más alto la implementación del modelo económico y político cuyas bases quedaron establecidas en la Constitución de 1917, consideró conveniente o se vio forzado, por circunstancias históricas, a ser el iniciador de un modelo económico, político y social distinto, el cual, en sus aspectos básicos, ha sido continuado desde entonces por todos los presidentes que le sucedieron a partir de 1988.

Si se quisiera utilizar una metáfora para explicar este interesante hecho histórico, podría decirse que, igual a lo que ocurre con un proyectil disparado hacia un objetivo lejano

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

que, cuando llega al punto más alto de su trayectoria, inicia un cambio de dirección en sentido diferente, aunque continúe su rumbo hacia el blanco original. Heráclito, el filósofo griego de la antigüedad, enseñaba que un mismo punto en una circunferencia puede significar, para algunos, la culminación de un ciclo, y para otros, el comienzo de uno nuevo. Y ese nuevo ciclo en la orientación de la conducción económica del país es el que se inició al final del segundo año de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid.

De igual manera, después de llevar a sus últimos alcances el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal iniciado en 1971 con base en las propuestas de la Comisión de Administración Pública creada en 1965, y apoyado en forma directa por el Presidente López Portillo durante todo su sexenio, el gobierno de Miguel de la Madrid dio inicio a un programa de “modernización de la Administración Pública Federal” caracterizado por la reducción radical de la participación del Estado en la economía, para dar una mayor participación al sector privado y a las fuerzas del mercado en el desarrollo del país; modelo que se continuaría aplicando a partir de entonces por los siguientes gobiernos.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Capítulo VI

QUINTA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO "REDIMENSIONADO" (1984-2010)

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO VI
QUINTA ETAPA
FUNCIONES DE ESTADO "REDIMENSIONADO"
(1984-2010)

1. El "Cambio de Rumbo" (1984-2000)

Desde el inicio de la administración del Presidente de la Madrid, la situación económica del país se agravó de manera importante, tanto en el ámbito interno como en el internacional. México, al igual que muchos otros países en desarrollo, tuvo que confrontar la caída de los precios de sus exportaciones, particularmente el petróleo, al mismo tiempo que la elevación de las tasas de interés de su deuda externa. Como consecuencia de lo anterior, el país estuvo a punto de declarar la moratoria en el pago de su deuda externa y, frente a esta situación, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional presionaron al gobierno mexicano para que adoptara las recomendaciones del llamado *Consenso de Washington*. A partir de 1984, el Gobierno Federal se vio forzado a instrumentar, de manera gradual pero continua, dichas *recomendaciones "forzadas*".

Si bien para algunos este diagnóstico pudiera parecer muy drástico en los términos anteriormente expuestos, para el año 2000 ya era común que se aceptara que esa había sido la realidad que tuvo que encarar el país a partir de la administración del Presidente Miguel de la Madrid. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, elaborado para el primer sexenio de la alternancia de partidos a nivel del Ejecutivo Federal, el Presidente Vicente Fox exponía abiertamente que: "A principios de los 80s México enfrentó un entorno adverso, los organismos internacionales *imponían como condición para otorgar su apoyo financiero*, sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y *reducir la participación del Estado en la actividad económica*. En el país, la *iniciativa privada nacional* demandaba una *participación más activa en la conducción de la economía*, de acuerdo con el entorno de apertura y *menor participación estatal* que se empezaba a vivir en la mayoría de las economías del mundo".

En cumplimiento de este propósito, como ya se dijo, fue a partir de la segunda mitad del gobierno del Presidente de la Madrid que se inició una disminución significativa del nivel del gasto y la inversión públicos, así como la reducción radical del número de las empresas del Estado, ya fuese por venta o eliminación de buena parte de las que no quedaron clasificadas como *estratégicas* en el texto constitucional. También se eliminó legalmente el control administrativo de las *empresas de participación estatal minoritaria*, mediante la expedición de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. Fue en su período que se acordó igualmente el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT).

Esta estrategia de "*cambio del rumbo económico y social*", sería denominada "Reforma del Estado" en el sexenio siguiente, cuando el Presidente Carlos Salinas, promovió

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

importantes reformas al texto original de la Constitución de 1917 (Artículos 3º, 27 y 130); y se modificó la Ley Orgánica para suprimir la Secretaría de Programación y Presupuesto y regresar las funciones de elaboración del presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se creó igualmente la nueva Secretaría del Desarrollo Social, para encargarle los aspectos relativos a la planeación regional del desarrollo. Se procedió a desnacionalizar los servicios de la banca, a la privatización de importantes empresas del Estado, (como las siderúrgicas, Teléfonos de México y una compañía aérea nacional), y se firmó por primera vez un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá. En el siguiente sexenio, el Presidente Ernesto Zedillo promovió la reclasificación constitucional de los ferrocarriles, los cuales, de estar ubicados en el sector *estratégico* de la economía, pasaron a pertenecer al sector *prioritario*, lo que permitió su posterior venta a los particulares, nacionales y extranjeros, como había ocurrido en el sexenio anterior con los servicios de banca.

Al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox, la primera de la alternancia de partidos en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, los diputados del Partido Acción Nacional enviaron un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad Pública, así como para modificar el nombre y funciones de otras secretarías ya existentes. Sólo algunas de dichas propuestas fueron aceptadas por el Congreso de la Unión, no así la de cambiar la denominación de la Secretaría de Desarrollo Social por la de Desarrollo Humano. Por lo tanto no se pudo llevar al cabo una reestructuración integral del aparato administrativo del Ejecutivo Federal como algunos esperaban. Ya casi al final de su gestión, el Presidente Fox promovió el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública. Por su parte, a mediados de su gestión, el Presidente Felipe Calderón remitió una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la intención de suprimir las Secretarías de Turismo, Reforma Agraria y de la Función Pública, pero en esta ocasión ninguna de estas modificaciones le fue aprobada por el Congreso de la Unión.

A continuación se presenta un análisis más detallado de estas transformaciones que, en lo general, son conocidas en el ámbito político y académico, bajo el rubro genérico de “Reforma o redimensionamiento del Estado”, o como el retorno a los principios del Neoliberalismo Económico, bajo una orientación distinta de la que originalmente había establecido la Constitución de 1917, como resultado de la Revolución de 1910-1917.

1.1 Miguel de la Madrid, Segunda Etapa (1984 - 30/XI/1988)

El propio Presidente de la Madrid explicó años después de finalizado su mandato constitucional las razones de haber iniciado el cambio de “modelo” (que no de “sistema”). En su libro de memorias, intitulado precisamente “Cambio de Rumbo”, escribió:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Estoy convencido de que el pueblo mexicano sigue siendo fiel a las ideas, principios, normas y relaciones que recoge la Constitución de 1917. En ese sentido, queremos la continuación y el perfeccionamiento del *sistema*. Se desea que continúen el federalismo, la economía mixta, la búsqueda de la democracia, etc. Todos los *principios fundamentales* siguen siendo válidos, lo que queremos es que tengan vigencia, que realmente se apliquen.

"Por eso, lo que yo creo es que, cuando se habla del agotamiento *del sistema*, del fin del *sistema*, la crítica va dirigida en realidad a las *prácticas de operación*. En mi opinión, no es válido reducir todo el *sistema* a las *prácticas de operación*. Estoy de acuerdo en que éstas deben modificarse, pero *para mantener el sistema*. Lo que yo propongo no es un cambio radical, es un cambio en las *prácticas de operación*, un *cambio en el estilo*. Debe entenderse como una reforma, no como una revolución. Cambio de *sistema* es pedir el cambio al socialismo, al neoliberalismo, al fascismo. Quienes realmente desean ese cambio son muy pocos.

"Yo busco *modernizar el sistema* que nos rige y satisface, y considero que la *modernización* representa la "autonomización" relativa del Estado y la sociedad; esto es, *la delimitación de campos y esferas de acción*. Por ahora, es necesario que sea el Estado el que impulse el fortalecimiento de la sociedad. Sin embargo, hay que aclarar que la *autonomización de la sociedad* debe verse en sus *varios y distintos niveles*. Existe una autonomización real de los *empresarios,* de los *obreros* y de los *profesionistas*, que forman la *parte moderna* de nuestra sociedad".[100]

En lo que se refiere al propósito de adelgazar o "*redimensionar el Estado*", como empezó a ser llamado oficialmente el "Cambio de Rumbo", se principió por reducir de manera importante el *ámbito paraestatal* de la administración pública federal. Para ello, el Presidente de la Madrid ordenó la inmediata desincorporación de las 339 empresas no financieras que eran propiedad de los 56 bancos cuando éstos fueron nacionalizados en el sexenio anterior. A continuación promovió ante el Congreso de la Unión la aprobación de la nueva *Ley Federal de Entidades Paraestatales* (D.O. del 14 de mayo de 1986), que excluyó "de un plumazo" todas las empresas de *participación estatal minoritaria* y los *fideicomisos* que no tenían la calidad jurídica de "públicos" (Ver **Anexo XLVIII**). Con estas medidas se redujo sustancialmente el número de *entidades paraestatales* sujetas al control del Ejecutivo Federal, como lo estaban bajo la anterior Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1976. El Presidente de la Madrid procedió igualmente a la desaparición de aquellas empresas *no estratégicas* que ya no eran rentables o no estaban eficientemente administradas, como fue el notorio caso de la Fundidora Monterrey, cuyas acciones habían sido adquiridas

---

[100] Miguel de la Madrid H. "Cambio de Rumbo"... *Op. cit.*, pág. 45.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en su mayoría por el Gobierno Federal durante las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y el propio Miguel de la Madrid, para evitar el despido de miles de trabajadores cuando sus propietarios particulares estaban dispuestos a declararla en quiebra.

A mediados de 1988, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, entonces Secretario de la Contraloría y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, hizo una muy buena síntesis de dicho proceso de desincorporación, proporcionando los siguientes datos:

"De las 1214 empresas estatales, 765 (el 63%) habían sido sujetas al proceso de desincorporación; de éstas, 258 por la vía de la liquidación, 135 por la de extinción, 78 por fusión, 28 por transferencia y 218 por venta". Como se recordará, muchas de estas empresas estaban clasificadas jurídicamente como empresas públicas, *mayoritarias* o *minoritarias*, debido a que originalmente se habían creado con préstamos de la Nacional Financiera a los particulares, quienes, al no poder cubrir sus adeudos, las habían regresado a esta Institución que las mantenía en operación para evitar despidos masivos de sus trabajadores. Así, el propio Lic. Pichardo precisaba en aquella ocasión que: "De las 218 empresas puestas a la venta, 120 (el 55%) *fueron originalmente privadas*; 60 (35%) fueron creadas por el sector público y en las 38 restantes el Estado tenía una participación *minoritaria*".[101]

Con posterioridad, en un libro de Jacques Rogozinski publicado en 1997 sobre "*La Privatización en México*", se dieron unas cifras ligeramente distintas a las proporcionadas por el Lic. Pichardo en 1988. En su libro, Rogozinski arribaba al número de 1155 entidades paraestatales para finales de 1982, cifra que, desde entonces, se maneja como el "dato oficial" al respecto. Sin embargo cabría recordar que el último dato publicado oficialmente por el gobierno del Presidente López Portillo hablaba de 753 entidades paraestatales registradas oficialmente, y de 106 en proceso de desincorporación (54 menos que las registradas oficialmente en 1977). Si a dicha cifra se le agregan los 56 bancos que fueron nacionalizados en septiembre de 1982, más las 467 empresas propiedad de dichos bancos, el número resultante es más parecido al que mencionaba el Lic. Ignacio Pichardo en 1988.[102]

Como se señaló, el 14 de mayo de 1986 se expidió la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, por medio de la cual el Gobierno Federal se deshizo automáticamente del control del 100% de sus empresas de participación estatal *minoritaria*. También lo

[101] Ignacio Pichardo Pagaza. "El Proceso de Desincorporación. El caso de México" Conferencia del 14 de julio de 1988. Citado por Roberto Rives en "La Administración Pública de México". Instituto de Administración Pública de Veracruz, 2010, pág. 364

[102] Campero, C. Gildardo. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit*., págs. 237.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

hizo del 30% de los fideicomisos públicos, y del 33% de las empresas de capital estatal mayoritario, como en el caso de la ya mencionada Fundidora Monterrey, y del 12.7% de los organismos descentralizados.

Nuevas Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En enero de 1985, el Presidente de la Madrid promovió una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cambiar el nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud y encargarle la planeación, normatividad, coordinación y evaluación del "*Sistema Nacional de Salud*". (Ver **Anexo XLIX**).

Y en diciembre de ese mismo año el Presidente de la Madrid promovió una reforma más a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para simplificar los trámites para el envío de los Decretos Promulgatorios de las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, a fin de que para ello sólo se requiriese el refrendo del Secretario de Gobernación y no de todos los titulares de las Dependencias del Ejecutivo a las que se hiciera referencia en dichos Decretos Promulgatorios. (D.O. del 26 de diciembre de 1985). (Ver **Anexo L).**

El 14 de mayo de 1986, el Presidente de la Madrid envió otra iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para precisar lo que debía considerarse como una empresa estatal *mayoritaria*, así como un *fideicomiso público*, en concordancia con el texto de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales (ver **Anexo LI**).

A finales de diciembre de 1986, el Presidente Miguel de la Madrid promovió su última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de dotar de facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para intervenir en "la regulación del *servicio público de procesamiento remoto de datos*" (D.O. del 24 de diciembre de 1986). (Ver **Anexo LII**).

La entrada de México al GATT

El Presidente de la Madrid acordó también la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT), a lo cual se habían opuesto decididamente las dos administraciones anteriores, y promovió una importante actualización de las Leyes de Adquisiciones, de Obras Públicas y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como parte de su programa de "Renovación Moral de la Sociedad", anunciado durante su campaña electoral.

Como ya se señaló, fue a partir de principios del tercer año de la administración del Presidente Miguel de la Madrid que inició el "Cambio de Rumbo" que, con el nombre

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de Reforma del Estado, sería profundizado política y administrativamente durante el gobierno de su sucesor, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien durante todo el período 1982-1988 había ocupado la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2. La "Reforma del Estado". Eliminación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y creación de la Secretaría de Desarrollo Social.

2.1 Carlos Salinas de Gortari (1º/XII/1988 - 30/XI/1994)

Al inicio de su gobierno, el Presidente Salinas envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución para modificar los artículos 3º, 27 y 130. Dichas reformas alterarían de manera importante las disposiciones de la Carta de Querétaro de 1917, en cuanto al reconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias y de sus ministros o representantes, a la autorización para impartir educación religiosa en las escuelas primarias y secundarias privadas, y a la posibilidad de incorporar nuevamente al mercado la propiedad comunal de la tierra y de los ejidos, a la manera en que lo había establecido la Constitución liberal de 1857 (ver **Anexo LIII**). En su segundo año de gobierno, el Presidente Salinas propuso dos reformas sustanciales a la Ley Orgánica de la Administración Pública, mediante las cuales, primero, se suprimió la Secretaría de Programación y Presupuesto creada quince años atrás, fusionando sus atribuciones con las de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la cual preservó su nombre y quedó más fortalecida que nunca (D.O. del 10 de febrero de 1982); y dos meses después, se creó la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que sustituyó a la anterior de Desarrollo Urbano y Ecología. A esta nueva dependencia se le asignó todo lo concerniente a la *planeación regional*, que anteriormente había tenido a su cargo la ahora desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (D.O. del 22 de abril de 1982).

Desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Febrero de 1992)

Por lo que toca a la primera de dichas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el propio Presidente Salinas explicó la necesidad de fusionar la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público en los siguientes términos:

Exposición de Motivos

"He propuesto como estrategia de cambio la *modernización de México*. La *modernización* entraña una *actitud nueva*: la de enfrentar con oportunidad y con tesón las *condiciones cambiantes del presente*. Es una disposición *para innovar* y *modificar* lo que detiene o desvía nuestro avance, exige ser más eficaces para alcanzar los propósitos invariables.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"A esta *estrategia de modernización*, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no son desde luego ajenas *las adecuaciones de la administración pública* que se requieran para responder a las necesidades actuales del país y al *proceso de cambio* que vive el mundo. Es por ello que la eficacia de la acción pública se basa en una adecuada *coordinación de acciones*; para lograrla, es necesario contar con una *organización gubernamental* que ofrezca respuestas oportunas y suficientes a las demandas crecientes de la población y a las que *nos plantea el contexto internacional*.

"En México, particularmente en la última década, se han registrado *profundas modificaciones del aparato administrativo* y ellas han traído consigo avances de *indudable importancia*. La *organización administrativa* existente ha permitido en diferentes momentos hacer frente a los retos que nos plantea el desarrollo nacional. Hoy, sin embargo, consideramos necesario realizar *ajustes* que tienen que ver con la *estructura* y *funciones* de las dependencias del Ejecutivo Federal principalmente responsables de la *política económica*; política cuya cabal ejecución constituye el instrumento fundamental para conducir el desarrollo económico del país y cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

"En este contexto, la presente iniciativa propone ubicar en una Secretaría de Estado las atribuciones *fiscal*, *financiera*, *crediticia* y *de gasto* del Poder Ejecutivo Federal, además de las relativas a la *planeación* y a *la información que le sirve de base a ésta*, con el propósito de fortalecer la cohesión de la *política económica* y, con ello, contribuir a la consolidación, tanto de la recuperación económica, como de *la estabilización y del financiamiento del desarrollo*. Esto tendría lugar mediante la *fusión* de las actuales *Secretarías de Programación y Presupuesto* y *de Hacienda y Crédito Público*.

"La propuesta se basa en la experiencia obtenida a quince años de haber sido creada la *Secretaría de Programación y Presupuesto*; esto es, por cuanto hace a los resultados de su gestión, en función de los motivos que la originaron.

"En efecto, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1977, nace la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, responsabilizándola de la *planeación global*, con el propósito de *institucionalizar la programación de las acciones* de la administración pública federal.

"Esta dependencia, señaló que la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sería principalmente *normativa y de integración*, para *dar congruencia* a las acciones de planeación que realizaran *los sectores*, y *verificaría el avance* en la consecución de los objetivos nacionales.

"La *creación de esta secretaría* respondió asimismo a que *la existencia, hasta entonces, de tres dependencias del Ejecutivo* encargadas de la *planeación de las actividades*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

públicas, de su *financiamiento y de su control*, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones se llevaran de manera coherente y oportuna. La *planeación del gasto público* y *de las inversiones* a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la *presupuestación del gasto corriente* en la Secretaría de Hacienda y la programación y el *control de las entidades paraestatales* en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a que se propusiera la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

“En este esquema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo una función de alcance global al *proyectar los ingresos públicos*, considerando las necesidades *del gasto* y *la sanidad financiera del erario federa*l.

“Las responsabilidades asignadas hoy a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se encuentran estrechamente vinculadas; razón por la cual se hizo necesario, en su oportunidad, instrumentar *mecanismos que hicieran compatibles las funciones a cargo de estas dependencias*, de tal manera que la formulación de los *programas financiero y de gasto público* del gobierno federal guardaran la debida *congruencia*.

“Fue en ese contexto que se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, lo que permitió contar con una instancia adecuada para adoptar las medidas tendientes a alcanzar *el equilibrio* entre el gasto del sector público y los recursos financieros, al garantizar este *cuerpo colegiado* la coordinación de acciones de las dependencias competentes.

“A la vuelta de estos quince años podemos observar que:

“El ejercicio de la *planeación del desarrollo* se institucionalizó en nuestro país. Así se creó y consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática; desde 1983 existe el marco constitucional respectivo en el artículo 26. La Ley de Planeación, expedida en 1983 fija las bases para encauzar la planeación y para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales.

“Se han formulado los planes: *Global de Desarrollo 1980-1982* y los *Nacionales de Desarrollo* 1983-1988 y 1989-1994.

“La administración pública federal centralizada y paraestatal ha ejercido sus atribuciones y funciones siguiendo el rumbo que le fijan los planes y programas de desarrollo.

“*La técnica de la programación-presupuestación* ha cobrado arraigo como principio de orden y como método para encauzar el quehacer cotidiano de las *dependencias* y *entidades de la administración pública federal*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Los programas de mediano plazo, los anuales y los regionales, constituyen el marco para la *coordinación de responsabilidades* con los gobiernos locales y de *concertación de objetivos* con los sectores social y privado, así como para la *inducción de acciones* de estos últimos.

"La consolidación de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica, base para la planeación del desarrollo, son hoy una realidad, así como la función de normar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

"La instancia de la *Comisión Gasto-Financiamiento* ha logrado el equilibrio deseado en las decisiones que comprometen la aplicación de los recursos públicos.

"La configuración y dimensiones del sector *paraestatal* han variado sustancialmente. Por un lado, el número de *entidades* que lo conforman es *considerablemente menor*. Por otro, a partir de la expedición de la *Ley de Entidades Paraestatales*, se fortaleció la autonomía de gestión de las mismas; decisión que tuvo como complemento, con la misma orientación, las reformas a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

"En este contexto puede afirmarse, por una parte, que los propósitos que animaron la conformación de la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, en el sentido de institucionalizar y fortalecer funciones básicas del sector público, *se han cumplido*. Por otra, la evolución que ha tenido el país y particularmente la observada en la administración pública federal, ya no requieren que las funciones que tiene asignadas la *Secretaría de Programación y Presupuesto* se lleven a cabo *de manera independiente* de las que están estrechamente vinculadas con ellas, y que son las que corresponden a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Esto es, la planeación; el financiamiento; la programación y presupuestación, y producción de la información, pueden sumarse ahora bajo un solo mando para expresarse en tareas que forman parte de un todo, que es la formulación y ejecución de la política económica y social, instrumento básico para el desarrollo del país…

"Por lo que hace a la denominación de la nueva dependencia y dado que se trata en realidad de *una fusión*, aquélla podría incorporar los conceptos connotativos de las dos actuales; esto es, *programación, hacienda, presupuesto y crédito público*. Sin embargo, se estima conveniente *mantener la de "Hacienda y Crédito Público*" por tratarse de una institución que nació, prácticamente, con el México Independiente, ya que en 1821, el 8 de noviembre, con la expedición del *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal* se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y el 25 de octubre del mismo año se había establecido la Junta de Crédito Público, y a partir del decreto de 12 de mayo de 1853 se le atribuye formalmente la denominación Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"El Ejecutivo a mi cargo considera que, de merecer la presente iniciativa la aprobación de ese Honorable Congreso de la Unión, se avanzará en el logro de *un mayor equilibrio en la relación entre el ingreso y gasto públicos*; *en la modernización de la administración pública*; en una mayor definición de sus responsabilidades; en una *reducción del tamaño de la rama administrativa del Estado*, sin detrimento de su *función rectora*, y en la *simplificación de estructuras e instancias administrativas*.

Como consecuencia de esta reforma las funciones de estudio y propuesta de reformas administrativas que habían quedado a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, pasaron a ser ahora responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la estructura orgánica del Ejecutivo Federal sería ahora la siguiente:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca, y
Departamento del Distrito Federal.

El Decreto que establece las atribuciones de la nueva y reforzada Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenta en el **Anexo LIV**.

Creación de la Secretaría de Desarrollo Social

El 22 de abril de 1992, el Presidente Salinas envió una segunda iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de sustituir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que habría de convertirse, junto con las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría en la tercera "dependencia globalizadora" de la administración pública federal, y en el eje de su más ambicioso proyecto de gobierno, el "Programa Nacional de Solidaridad", iniciado tres años atrás, otro claro ejemplo de cómo, "en la administración… es la

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

función la que crea al órgano". Por la relevancia que tanto esta nueva dependencia como dicho Programa habrían de tener en el curso de los siguientes años de la gestión administrativa del Presidente Salinas, a continuación se transcriben algunos fragmentos de la Exposición de Motivos de dicho proyecto de reformas a la Ley Orgánica, la cual incluye también otras propuestas de reasignación de funciones entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica de abril de 1992 (Fragmentos)

"La modernización y el desarrollo de México con miras al próximo milenio exige cambios profundos en todos los órdenes de la vida nacional. En el centro de todas las reformas que los mexicanos realizamos, y como eje de primera importancia, se encuentra *la lucha por atemperar y eliminar las causas y las manifestaciones de la pobreza entre nuestros compatriotas*. Desde el primer día de mi mandato me comprometí a iniciar una gran movilización nacional para ejecutar de inmediato las obras y los proyectos que con justicia exigían los grupos que más expuestos se vieron a las difíciles condiciones que nos había tocado sortear. Así, el día 2 de diciembre de 1988, ante grupos representativos de indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, dimos comienzo a las tareas que conjugan unidad, dignidad y organización en torno a *un principio* que nos es tan valioso a todos los mexicanos: *Solidaridad*.

"Dentro de las líneas de política establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se asigna alta prioridad a la atención de *las demandas sociales básicas*. El *Programa Nacional de Solidaridad* es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para *emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema*. Dicho programa ha significado, a poco más de tres años de existencia, la posibilidad para muchas comunidades y colonias populares de hacer realidad viejas aspiraciones y renovar sus esperanzas de una vida más digna. *Solidaridad* constituye, sobre todo, *un enfoque distinto a sus problemas*; es una manera de trabajar en la que cada individuo y cada grupo ejerce su derecho a opinar, a ser escuchado y a decidir sobre aquello que es importante para su vida y para la de su familia. Resulta así fácil entender porqué el trabajo que se realiza dentro de *Solidaridad* no sólo nos permite avances nunca antes logrados en *materia social*, sino también fortalecer los lazos de unidad en *las comunidades* y en toda *la Nación*.

"*Solidaridad* es desde un principio un programa de los mexicanos, de los grupos que participan en él: *los indígenas*, *los campesinos* y *los colonos urbanos*. Las *formas de trabajo y ayuda mutua* que practican desde hace siglos los grupos étnicos, han sido recogidas en distintas maneras por las comunidades campesinas y urbanas, *Solidaridad* ha definido su método de trabajo. *La prioridad de las obras la definen los propios grupos*. Así, el contenido y la orientación del *Programa Nacional de Solidaridad* se reciben de los propios participantes.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Más de 600,000 campesinos que laboran en 2 millones de hectáreas son apoyados por el Fondo de *Solidaridad* para la Producción; se colabora con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafeticultores, entre otros; el 76 por ciento de los ayuntamientos del país cuentan con Fondos Municipales de *Solidaridad*; y alrededor de 1,100 organizaciones indígenas cuentan con el apoyo de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

"*Esta forma novedosa de hacer las cosas*, con *participación*, con organización, con verdadero sentido democrático, nos dota de *una base moral nueva*. *Solidaridad*, como hemos sostenido, entrelaza *lo nuevo* de nuestra compleja sociedad, con *las prácticas tradicionales y permanentes de participación popular* que nos ha enseñado la historia, y que hoy practican las *comunidades*. *Solidaridad* ha creado nuevos vínculos entre instituciones y servidores públicos, vínculos que son parte de la *Reforma del Estado* que propuse a todos los mexicanos para acercar la acción del gobierno a la sociedad.

"La experiencia de estos tres años de ejecución del *Programa Nacional de Solidaridad* demuestra la conveniencia de mantener a futuro y reforzar las acciones de ámbito *nacional, sectorial y regional* que se han venido articulando por la acción del Programa. Esta experiencia demuestra también que es necesario sostener los esfuerzos encaminados a la obtención de las metas de los próximos años al tiempo que debe seguirse avanzando hacia una coordinación más eficaz de los responsables en todos los órdenes y una más activa participación, no sólo de los grupos a quienes el Programa pretende comprometer, sino también de las autoridades y servidores públicos cuyas funciones deben vincularse a su ejecución.

"Las consideraciones anteriores han motivado a *que se revise la ubicación* que, dentro de la administración pública, tienen actualmente *las funciones* de las que se derivan tanto el *Programa Nacional de Solidaridad*, como aquéllos cuyo impacto trasciende al ámbito *municipal* o de las *entidades federativas* y cuyos efectos han de concretarse en las diversas *regiones* del país o incluso a *nivel nacional*. Se trata, en su conjunto, de los *programas de desarrollo social* que tienden a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y aquéllas que exigen de mayor eficacia y oportunidad en su atención.

"Los *programas* de *desarrollo social* en México, a los que se suma hoy el *Programa Nacional de Solidaridad*, han sido y seguirán siendo una prioridad del gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social. Todo esfuerzo encaminado a esos propósitos debe realizarse como una responsabilidad primordial del *Estado* para con todos los mexicanos. Por ello, es necesario buscar y proponer las fórmulas que garanticen o favorezcan de mejor manera el cabal cumplimiento de tal responsabilidad. En este contexto se ubica la presente iniciativa de reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En efecto, hoy el sector público federal está más orientado a la precisión de sus funciones históricas. La *reestructuración* del sector público, el fortalecimiento de entidades fundamentales, la *desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias*, y la consolidación de un sistema fiscal más eficaz y equitativo, permiten, y permitirán en el futuro con mayor intensidad, destinar más recursos para la *satisfacción de demandas sociales* y el cumplimiento de las *responsabilidades directas del Estado en la provisión de servicios básicos*.

"La *modernización* de México demanda *adecuaciones a la administración pública federal* para responder a las necesidades actuales del país y al proceso de cambio que vive el mundo. Esta iniciativa tiene el propósito de *continuar realizando los ajustes indispensables* que permitan *precisar responsabilidades* y *simplificar estructuras*, partiendo de los avances logrados, en este caso, en materia social y de la eficacia de la acción desarrollada por las dependencias competentes, así como de la consideración de las tareas que se tienen por realizar en ese ámbito.

"En la última década, en México, *se ha observado un proceso, prácticamente continuo, de modificaciones a la estructura de la administración pública federal*, las que han traído avances de indudable importancia. La más reciente de ellas fue la propuesta que se sometió a la consideración de ese H. Congreso de la Unión con fecha 10 de febrero de 1992 para reformar la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de llevar a cabo *la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público* y de *Programación y Presupuesto*, misma que mereció su aprobación, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

"Dentro de este mismo esquema, el Ejecutivo a mi cargo considera ahora necesario realizar los ajustes que requiere la *estructura de las dependencias de la Administración Pública Federal* relacionadas con la instrumentación de la *política de desarrollo social* para, de esta manera, cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

"La iniciativa que someto en esta ocasión a la consideración de ese H. Congreso de la Unión propone reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para concentrar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal que se traducen en acciones tendientes al *desarrollo social*.

"En efecto, con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en *materia social*, y de *unificar* la responsabilidad en este importante ámbito de la administración pública federal, se plantea la transformación de la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* en *Secretaría de Desarrollo Social*. En consecuencia, a las atribuciones que actualmente tiene conferidas por ley esa dependencia, se sumarían las relativas *a la planeación del desarrollo regional*, que dan sustento a las acciones del *Programa Nacional de Solidaridad*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Lo anterior no implica crecimiento de la administración pública federal, ni el aumento, en modo alguno, de recursos humanos, materiales o financieros. En cambio, posibilitaría el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que actualmente se ocupan de la realización de estas atribuciones.

"La actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue producto, a su vez, de la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982. Fue así que, a las atribuciones que en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos correspondían a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se agregaron las relativas a protección ecológica y mejoramiento del ambiente, así como la conducción de la política de vivienda. Según se expresó en aquel momento, se hacía necesario integrar en un solo órgano las acciones de desarrollo socioeconómico y ecológicas, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de la población.

"La propuesta contenida en la presente iniciativa conserva esa misma orientación, ya que busca *ubicar en una sola dependencia* la responsabilidad institucional de los programas que tienden a la consolidación, ampliación e incremento de la *calidad de los servicios básicos* y de los relativos al *desarrollo urbano, a la vivienda* y a la normatividad en materia de *protección ecológica*. Además, se encomendaría a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad en este enfoque más amplio de atención en materia de desarrollo social, al otorgarle la facultad de proyectar y coordinar las tareas orientadas a la *promoción del desarrollo regional*.

"Esta iniciativa recoge los avances derivados de reformas legales relacionadas con el desarrollo social efectuadas en los últimos años, y busca, al mismo tiempo, aprovechar la experiencia obtenida en su instrumentación.

Todo lo anterior permite afirmar que si bien la administración pública cuenta con *un marco jurídico sólido y moderno* para el adecuado ejercicio de sus *funciones en materia de desarrollo social*, se hace ahora necesario *fortalecer y dar unidad* a las atribuciones y acciones a cargo de las áreas responsables en esa materia.

"El esquema propuesto en la presente iniciativa busca que haya una más amplia participación de la población en la solución de los problemas y respuestas más eficaces y transparentes a sus requerimientos. El Estado debe comprometerse plenamente en la solución de los problemas del *desarrollo urbano, vivienda* y *calidad de vida*. Las funciones que se proponen para la Secretaría de Desarrollo Social buscan crear las condiciones necesarias para la consecución de estos propósitos.

"De merecer la presente iniciativa la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal procedería a crear un *Gabinete de Desarrollo Social*, mismo que vendría a sustituir al de *Bienestar Social*. Dicho gabinete estaría presidido por el titular

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

del Ejecutivo Federal, al igual que los demás gabinetes especializados ya existentes, y tendría a su cargo definir, evaluar y hacer el seguimiento de los programas que se determinen en la materia. Se tiene previsto que el Gabinete de Desarrollo Social se integre, desde luego, por el Secretario de Desarrollo Social, quien coordinaría las tareas del propio Gabinete, además de los Secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

"Asimismo, dada la naturaleza de los programas que tendría a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, los cuales requieren atención inmediata, cuando no urgente, ésta formaría parte del *Gabinete Económico*, con la finalidad de lograr una más oportuna atención y asignación de recursos para la instrumentación de este tipo de programas y de asegurar con ello que las decisiones económicas que se adopten consideren las necesidades que plantee el desarrollo social en los niveles nacional, sectorial y regional.

"Se busca convertir a la *Secretaría de Desarrollo Social* en *uno de los ejes fundamentales* para lograr el desarrollo rural integral, objetivo previsto en la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna. Es así que se le encomendaría coordinar y ejecutar *programas especiales* para la creación de empresas de campesinos que impulsen el desarrollo productivo en el campo, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Para la debida coordinación de acciones en esta materia, se tiene previsto que la Secretaría de Desarrollo Social forme parte también del *Gabinete Agropecuario*, lo que permitiría además, una adecuada definición y evaluación de la política del Gobierno Federal al respecto.

"También se prevé integrar a la *Secretaría de Desarrollo Social* dentro de la *Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento*, ya que desde su creación esta Comisión ha venido fungiendo como una importante instancia de coordinación entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal, lo que ha permitido la congruencia y agilidad en la toma de decisiones en materia de gasto y financiamiento públicos.

"Adicionalmente, se tiene previsto que un representante de la Secretaría de Desarrollo Social forme parte del órgano de gobierno del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que ello implique modificación del número total de miembros, por lo que no se requeriría reformar las leyes de la materia, ya que en éstas no se establece la integración específica del órgano.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Además, se tiene proyectado que la Secretaría de Desarrollo Social se encuentre representada en la Junta Directiva y en Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En virtud de que la ley de la materia establece expresamente la integración de dichos órganos, la presente iniciativa prevé lo conducente en sus disposiciones transitorias.

"En este contexto, es de la mayor importancia establecer las bases para un ágil y oportuno financiamiento del desarrollo social, mediante una adecuada coordinación con la banca de desarrollo y, en particular, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., para ampliar de esta forma las posibilidades y oportunidades de atención a las demandas de los sectores mayoritarios. En este sentido, el presente proyecto de reformas tiene como objetivo avanzar en el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional, lo que coadyuvará a lograr un desarrollo más equilibrado del país y a incrementar la capacidad de atención para un mayor bienestar social.

"Otro aspecto que ha sido y seguirá siendo prioritario durante mi mandato, es la *atención a los grupos indígenas*, sustento original de la nación mexicana, para avanzar en la lucha contra las desigualdades que sufren, respetando el ejercicio de su libertad, dignidad y formas específicas de organización social… Es por ello que la presente iniciativa contempla transferir de la Secretaría de Educación Pública a la *Secretaría de Desarrollo Social* la facultad de dictar las medidas para lograr la acción coordinada del poder público que redunde en provecho de *los mexicanos que conservan su idioma y costumbres originales*, así como la de promover las medidas que conciernan al interés general de *los núcleos de población indígena*. En el esquema propuesto, la Secretaría de Educación Pública conservaría sus atribuciones en materia *educativa referente a grupos indígenas*.

"Dentro de esta política de mejoramiento de las comunidades indígenas se ubican las acciones que ha venido desarrollando el Instituto Nacional Indigenista. La presente iniciativa propone que sea la *Secretaría de Desarrollo Social* la que se encargue de la *coordinación* de esa institución. Es así que entre las disposiciones transitorias se incluye un artículo en el que se prevé que el Consejo Directivo del mencionado *Instituto* sea presidido por el *Secretario de Desarrollo Social*, con el propósito inmediato de lograr una más estrecha vinculación de las acciones que emprendan esta Secretaría y el Instituto.

"Adicionalmente, en el proyecto de reformas se prevé encomendar a la *Secretaría de Desarrollo Social* la elaboración y ejecución de *programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano* y *la creación de reservas territoriales* para el adecuado desarrollo y crecimiento de las áreas urbanas. Estas facultades vendrían a complementar las que actualmente tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de asentamientos humanos.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Por otro lado, con motivo de la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional que estableció la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia *ecológica*, se hace necesario realizar adecuaciones a las facultades que tendría la *Secretaría de Desarrollo Social*, para dar la debida participación a los otros niveles de gobierno. En efecto, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* al regular la concurrencia de los tres niveles de gobierno dispone que serán de la competencia *federal*, los asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación, correspondiendo a *los estados* los demás asuntos.

"Asimismo, se propone acotar el alcance de las atribuciones que corresponden en la actualidad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que pasarían a la *Secretaría de Desarrollo Social*, ya que en la práctica se ha podido observar que en ocasiones *se traslapan* con las que tienen a su cargo otras dependencias, dando lugar a *duplicidades y hasta interferencias*. De esta manera, en el proyecto la *Secretaría de Desarrollo Social* conservaría sus facultades *normativas* y se daría una mayor responsabilidad a las dependencias del Ejecutivo Federal cuyas esferas de atribuciones se relacionan en forma directa con aspectos *ecológicos*.

"De merecer la presente iniciativa la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, se tiene proyectado que las atribuciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* en materia de *equilibrio ecológico* y de *protección al ambiente*, se ejerzan a través de la *Comisión Nacional de Ecología* que se crearía con el carácter de órgano administrativo *desconcentrado* de dicha Secretaría, con autonomía técnica y operativa, para atender de manera más eficaz el despacho de dichos asuntos, y con facultades normativas y de control, sin menoscabo de las atribuciones de las autoridades federales y locales en materia de administración y vigilancia de la prevención de la contaminación ambiental y la conservación ecológica.

"Dada su importancia, se propone que la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología contenida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, se recoja en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como atribución de la *Secretaría de Desarrollo Social*.

"Por otra parte, la iniciativa que someto a su consideración propone pasar a la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, la facultad que actualmente tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de fomentar el *desarrollo de los sistemas de agua potable*, *drenaje*, *alcantarillado* y *tratamiento de aguas residuales* en los centros de población.

"En 1983, se otorgó competencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como para

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

regular todo lo referente a las aguas residuales, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la actual Secretaría de Salud.

"El Ejecutivo Federal a mi cargo, por decreto de fecha 13 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 del mismo mes y año, creó como *órgano desconcentrado* de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la *Comisión Nacional del Agua*, correspondiéndole, entre otras funciones, atender las prioridades de la política en *materia hidráulica*, la *administración y regulación de las aguas nacionales, la construcción y operación de obras hidráulicas* y fijar los criterios y lineamientos que permiten dar unidad a los programas y acciones del gobierno federal en materia de agua.

"Ante este panorama normativo y estructural, se hace necesario el fortalecimiento de la propia *Comisión Nacional del Agua* como autoridad federal única para atender cabalmente las prioridades en materia hidráulica.

"Asimismo, pasarían a la *Secretaría de Pesca* las funciones relativas a la conservación y fomento del desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, y el establecimiento de viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.

"Con motivo de la *transformación* que se propone de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en *Secretaría de Desarrollo Social*, entre las disposiciones transitorias de la presente iniciativa se señala que las referencias en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a aquellas dependencia, se tendrán por hechas a la *Secretaría de Desarrollo Social*".

"Finalmente, en virtud de que las funciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* estarían estrechamente relacionadas con las relativas al *desarrollo económico*, se propone ubicar el artículo en que se contengan las atribuciones de esa dependencia a continuación del correspondiente a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. De esta forma, se recorrería en su orden el actual artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para pasar a ser 32 Bis, y quedar como artículo 32, el de las facultades a cargo de la *Secretaría de Desarrollo Social*".

La estructura orgánica de la Administración Pública Federal quedó entonces como sigue:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca, y
Departamento del Distrito Federal".

El texto del decreto mediante el cual se aprobó esta importante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aparece en el **Anexo LV**.

Creación de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República

A mediados de su gobierno, el Presidente Salinas creó la Oficina de la Coordinación de la Presidencia para ubicar "*bajo un solo responsable* que dependa directamente del Titular del Ejecutivo Federal el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que anteriormente estaban encargadas de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados".

A continuación se presenta el texto del acuerdo publicado en el Diario Oficial del 7 de diciembre de 1988.

"CONSIDERANDO

"Que en la Presidencia de la República existen diversas unidades administrativas que tienen a su cargo funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación;

"Que entre estas unidades existen algunas que se han venido creando de acuerdo con las necesidades propias de la Presidencia de la República, cuyas atribuciones revisten singular importancia, ya que han contribuido a la eficiente realización de las altas funciones encomendadas al Titular del Ejecutivo Federal. Tales son: la unidad encargada de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados; la que tiene a su cargo prestar asesoría al Presidente de la República en materia económica; la de la crónica presidencial y el área de la secretaría particular;

"Que para el mejor desempeño de las funciones que les corresponde desarrollar a las unidades y áreas mencionadas, es conveniente aprovechar las *estructuras*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

administrativas existentes, introduciendo las *adecuaciones* necesarias para lograr una mayor eficiencia y precisión de responsabilidades, así como para fortalecer la coordinación de las acciones a su cargo;

"Que por lo anterior, se ha considerado conveniente crear *una oficina* en la que concurra, bajo *un sólo responsable* que dependa directamente del *Titular del Ejecutivo Federal*, el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que realizan actualmente las unidades a que se ha hecho referencia; he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"ARTÍCULO PRIMERO. Se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, cuyo Titular será designado por el Presidente de la República.

"ARTÍCULO SEGUNDO. La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República tendrá las siguientes funciones:

I. Coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;
II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República.
III. Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los *acuerdos y órdenes presidenciales*;
IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;
V. Coordinar y llevar a cabo el *seguimiento* de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;
VI. Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y, en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas;
VII. Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnándolas a las dependencias competentes, según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente;
VIII. Considerar, preparar y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y los eventos especiales que realiza el Presidente de la República por las *entidades federativas* y el *extranjero*;
IX. Coordinar y supervisar la administración del personal y de los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Federal;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

X. Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal y servidores públicos adscritos a la Presidencia de la República;
XI. Realizar la crónica escrita y fílmica del quehacer del Gobierno de la República;
XII. Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal.

"ARTÍCULO TERCERO. Los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y serán presididos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

"ARTÍCULO CUARTO. En la Presidencia de la República funcionarán los siguientes *gabinetes especializados*:

I. Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes y del Trabajo y Previsión Social; del Departamento del Distrito Federal; Banco de México y Petróleos Mexicanos;
II. Agropecuario, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria; Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
III. Bienestar Social, integrado por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Departamento del Distrito Federal; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
IV. Política Exterior, integrado por los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial; y la Procuraduría General de la República, y
V. Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; y de la Procuraduría General de la República.

"El Presidente de la República podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión.

"Los gabinetes especializados se reunirán con la periodicidad que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"ARTÍCULO QUINTO. Los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

"ARTÍCULO SEXTO. Cada gabinete especializado contará con un Secretariado Técnico.

"ARTÍCULO SÉPTIMO. Los Secretarios Técnicos de los gabinetes especializados dependerán funcional y administrativamente del titular de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República quien coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquéllos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el Titular del Ejecutivo Federal.

"ARTÍCULO OCTAVO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República la información y apoyo que esta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"ARTÍCULO NOVENO. La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con el presupuesto respectivo.

"TRANSITORIOS

"SEGUNDO.- Se derogan, el Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, de 18 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año y el diverso por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, de 2 de enero de 1985, publicado en la misma fecha.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los seis días del mes de diciembre de 1988".

La Reforma del Estado durante la Administración del Presidente Salinas

La mejor síntesis de lo que fueron los propósitos y logros principales del gobierno de Carlos Salinas en materia de reformas a la Administración Pública, se encuentra recogida en un trabajo preparado al final de ese sexenio y que estuvo coordinado por la entonces Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lic. María Elena Vázquez Nava, trabajo que con el título de "La Administración Pública Contemporánea en México", fue publicado por el Fondo de Cultura Económica, a

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cuyo frente estaba, en ese entonces, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.[103] En él se explica con detalle lo que durante esos seis años se entendió como "modernización", "redimensionamiento" o "reforma del Estado", así como las razones por las cuales se continuó con la "reducción radical del sector paraestatal" iniciada en la administración del Presidente de la Madrid, todo ello bajo la ideología del "Liberalismo Social" y con apoyo en el nuevo programa de "Solidaridad".

A continuación se reproducen algunos extractos de la "Introducción" de este trabajo, elaborado por la Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como del capítulo intitulado "La Reestructuración del Sistema Burocrático" preparado por Carlos Ruiz Sacristán, en ese entonces Subsecretario de Hacienda, y finalmente, del capítulo referente al Programa General de Simplificación de la Administración Pública, a cargo del entonces Subsecretario "A", Lic. Luis Ignacio Vázquez Cano.

"La Administración Pública Contemporánea en México
Introducción[104]
(Fragmentos)

"Afirmar que las transformaciones en México siempre tienen sustento en sus procesos históricos, implica reconocer que las decisiones de gobierno se fundamentan en el pasado común. La conformación de nuestra nacionalidad, nuestra vida social y política, se vinculan siempre con la experiencia nacional.

"Por ello, cuando aceptamos fórmulas adaptadas a las condiciones particulares de nuestra sociedad, creamos también mecanismos propios para alcanzar los objetivos de nuestros movimientos sociales. En su oportunidad, la *Constitución de 1917* adoptó un texto que desbordaba los preceptos ortodoxos de las concepciones normativas de la época, e incorporó *lineamientos sociales* en ella con gran anticipación a las constituciones europeas. Después de la carta de Weimar del 11 de agosto de 1919, es hasta los años cuarenta cuando estos lineamientos desembocan en el constitucionalismo occidental del Estado de derecho social.

"Dos guerras convulsionaron a Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, y un derrumbe financiero estremeció al sistema económico de Occidente, antes de que los gobiernos de estos países *reconocieran la importancia de la participación gubernamental en la estabilidad y el desarrollo*. Probablemente porque México

---

[103] María Elena Vázquez Nava, Secretaria de la Contraloría General de la Federación, "La Administración Pública Contemporánea en México", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998.
[104] *Ibídem*, págs. 7 a 21.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

venía de un reordenamiento interno devastador ya habíamos entendido la necesidad de asignar al Estado un papel preponderante en nuestro despegue, en la *creación de instituciones propias de una economía en expansión*, y de *equilibrar ante los rezagos sociales la condición de los ciudadanos de diversa extracción*. Pero es importante precisar, como antecedente, que con anterioridad *hubo tendencias a incorporar en el texto constitucional esas cuestiones que la doctrina jurídica –la técnica y la sistemática normativa de la época– veían con reticencia y aún con rechazo*. Ciertamente, antes de la Carta Magna de 1917, durante la conformación de la Constitución de 1857 –la más depurada expresión del liberalismo mexicano–, notables pensadores de la época integraron una corriente; ésta, desde entonces, incubó *un matiz que daría perfil propio a nuestro liberalismo* si bien su corriente no resultó cabalmente aceptada en su oportunidad.

"Así, *el liberalismo mexicano del siglo XIX* resultó un *liberalismo social* apegado, tras prolongado debate, a nuestro proceso histórico y, por ello, es el pensamiento *que fundamenta* la *renovación actual del Estado mexicano* y el sustento de las recientes premisas *del cambio estructural*, político y social.

"Después de casi cuatro décadas de crecimiento y con base en las aspiraciones posrevolucionarias, México se enfrentó a la necesidad de *dar una nueva dimensión a su proyecto nacional*. No sólo la *recomposición del mundo bipolar* y el final de la Guerra Fría en medio del derrumbe de *añosos dogmas laicos*, sino la *restructuración global* en todo el orbe, merced a la *tercera revolución industrial* y la consecuente integración de los mercados, expuso el *agotamiento de la estructura económica del país* que amenazaba con diluir los avances sociales e, incluso, *limitar las posibilidades de evolución de las próximas generaciones*. Así, pasamos de la *sustitución de importaciones* a la *dependencia monoexportadora* con base en la explotación de los hidrocarburos. Después de la crisis de 1982 y tras un ajuste recesivo de larga duración que auspició un nuevo despegue mediante la *diversificación de exportaciones*, se hizo patente *la necesidad de un proyecto modernizador concertado*.

"En el invierno de 1989, después de una larga campaña de proselitismo político y los consecuentes comicios federales, Carlos Salinas de Gortari propuso al país tres *acuerdos nacionales* con tal propósito: ampliar la vida democrática; alcanzar la recuperación económica con estabilidad de precios, y lograr el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Durante más de cuatro años se ha puesto a consideración del pueblo de México esa *reforma del Estado* mexicano, y se han instrumentado, precisamente, las numerosas *transformaciones* de que esta obra da cuenta en sus páginas.

"Pero para abordar el *cambio estructural* de la economía nacional y su *modernización*; para conformar una nueva articulación con el todo social; para reordenar el ejercicio de la función pública, era necesario –como ya se ha dicho– establecer un compromiso político con la ciudadanía y *modificar nuestra organización social y económica*. Esta

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

renovación, que es en sí la oportunidad de vitalizar los principios sobre los cuales se sustenta el desarrollo de México, *retoma los postulados del liberalismo social*, de acuerdo con nuestro tiempo, y es, sin duda, la posibilidad de guardar distancia tanto respecto del *estatismo patrimonialista* como del *neoliberalismo* que preconiza el retorno del *individualismo* ajeno a la solidaridad social.

"El *liberalismo social* de México, al que se alude como propuesta ideológica vigente, plantea *tesis* sobre la *soberanía*, *el Estado*, la *justicia social*, las libertades, la democracia, la educación, el campo, las comunidades indígenas, la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de la vida, e incluso sobre *la ideología del partido en el poder*.

"Se propuso así una *modernización del Estado mexicano* de carácter nacionalista, conforme a nuestra identidad pero con la mira en el futuro.

"Equidistante tanto del *neoliberalismo* de todo tono posesivo como de los *excesos del estatismo*, el concepto de *soberanía* resulta fundamental en nuestra vida actual. Si bien las condiciones externas se tornan más complejas y la diversificación e intensificación de las relaciones internacionales han sido la respuesta de la presente administración, ello no significa declinar respecto al *fundamento mismo del Estado moderno*, ni visos de dependencia o integración política…

"Ciertamente nuestra concepción de *soberanía* no es de clausura, sino de *futuro*.

"Es preciso entonces establecer las notas características de esta *nueva visión del Estado*. Se trata de proponer *otros estilos de organización productiva* y de *participación de los agentes económicos*, previo reconocimiento expreso *del anquilosamiento de las formas de un Estado propietario*, ocupado más en la *administración* con rendimientos decrecientes *de sus entidades*. La crisis reciente evidenció la necesidad de *redimensionar al Estado*, porque éste no es más fuerte en virtud de su patrimonio ni es garantía de justicia. Si bien, como se ha informado, México había alcanzado cerca de cuatro décadas de crecimiento sostenido, las necesidades *sociales básicas* fueron desatendidas en los últimos tiempos por el *Estado*, abrumado por entonces con sus *excesos propietarios* y *reguladores* y por la ineficiencia en los resultados.

"En nuestro caso, el *crecimiento del sector paraestatal* resultó en diversas épocas *coyuntural* y de *carácter agregado*, disminuyendo de modo considerable *su capacidad para resolver problemas básicos*. Adicionalmente a esta *debilidad* por *crecimiento desordenado* se cancelaron paulatinamente las oportunidades para que la *sociedad civil desplegase las soluciones requeridas en una economía compleja*. El ejercicio de la competencia y la interpretación de *las señales del mercado* fueron desplazados por el *dirigismo* que tendía al crecimiento de burocracias y costos. Paradójicamente, la desatención a necesidades específicas como *salud*, *vivienda*, *agua potable*, *alimentación*, *impartición de justicia*, *cuidado del medio ambiente*, entre otras, crecía

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

también, reduciendo considerablemente *la eficacia gubernamental* como *operador de un cada vez más dilatado segmento de la economía*.

"La *reforma del Estado* implicó concentrar la atención en los rubros básicos, perfeccionar sus instituciones dando paso al *redimensionamiento del sector paraestatal*, a la iniciativa individual y social, al abatimiento del *paternalismo*, y a la atención de las *necesidades sociales*. No ha sido el caso, por otra parte, de *caer en la mínima expresión estatal de orden neoliberal* ni de abdicar las responsabilidades sobre la *rectoría del desarrollo*, sino de dar a esas *funciones una estrategia promotora, permaneciendo estrictamente en las áreas estratégicas y prioritarias* del desarrollo nacional establecidas en la Constitución. En su oportunidad se advertirá cómo *se transfirió a los particulare*s el *servicio de la banca comercial*, y se *redujo drásticamente* el sector paraestatal.

"Nuestro *liberalismo social* no acepta el falso dilema entre Estado y libre competencia. Reconoce las ventajas y limitaciones de *los mercados*, pero también las fallas y limitaciones de la *intervención desmesurada*. En nuestro *liberalismo social* la *desregulación económica* y la *privatización* conducen a la promoción del crecimiento sin olvidar las disparidades estructurales de nuestra economía; se *acepta la apertura* y se propone *una inserción adecuada en los mercados mundiales*; *se estimula la inversión foránea* pero pretendemos la participación intensa y comprometida de *los empresarios nacionales en un plano de igualdad*, *como socios* y no como *asociados del exterior*; aspiramos a una economía *competitiva* así como a *finanzas públicas sanas* y *con disciplina presupuestaria*, pero estamos dispuestos a armonizar intereses sin inhibir a la sociedad; se desea un comportamiento gubernamental *no antagónico ni sustitutivo del mercado*, con libertad y fomento a la creatividad, pero sin *paradigmas fallidos ni dicotomías*. En suma, el reto ha sido transformarse en *una economía abierta* y desarrollar *un modelo* que reconozca *al mercado* y también *la acción promotora del Estado*.

"La nueva estrategia es la *del Estado promotor*; pero si bien se asumen los procesos que llevan a aumentar la *eficiencia* y la *productividad* de la economía en su conjunto, que la hacen apta para la competencia internacional, no se dejan de valorar las virtudes de *un Estado solidario* frente a la desigualdad y la pobreza extremas.

"Como derivación de la soberanía, el *liberalismo social* mexicano considera que ésta no prevalece en *un Estado incapaz de responder a las demandas sociales*. La distribución equitativa del ingreso y la justicia social son un propósito deliberado. Para ello ha sido instaurado el *Programa Nacional de Solidaridad*, mas no como una expresión de *paternalismo*, *populismo* o *indisciplina fiscal*, sino como *respuesta a necesidades genuinas*, sin burocratismos y con respeto a las decisiones y formas de participación comunitaria.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Por ello, en el proyecto que *orienta ahora a la República* se propone *eludir limitaciones provenientes del dirigismo oficial* o de la carencia de oportunidades, conciliando al máximo el respeto a la esencia de los hombres y sus comunidades. De la misma manera, la democracia formal que tiende a identificarse sólo con *ciudadanos*, *partidos* y *elecciones*, se entiende ahora también como la ampliación de la igualdad de oportunidades y del bienestar.

"El *campo*,… es concebido en un nuevo plano; pero si bien permanece *el reconocimiento constitucional del ejido*, se ha llevado a cabo una reforma del campo *para elevar la productividad*, *evitar la descapitalización* y establecer condiciones que de manera formal y material *permitan participar activamente en la competencia internacional*. Para ello, entre otras medidas, se llevaron a efecto *modificaciones constitucionales* de importancia reconociendo la *conclusión del reparto agrario*; se propicia así la *integración de unidades productivas de extensión rentable*, sin dejar de establecer límites que darían lugar a otras formas de ineficiencia: la social y la política.

"Como un acto de madurez social y política esta administración ha *aceptado su responsabilidad histórica*, el compromiso, y *aún el riesgo*, de no perpetuar *lo que nos limita* y de recrear el *liberalismo social*, tomando de nuestra propia esencia lo que es necesario para avanzar al unísono con otras sociedades modernas.

"El marco de referencia de las transformaciones operadas durante *el régimen* en su proceso de *modernización* es la nueva concepción de *la rectoría del Estado*, que implicó *reducir la intervención estatal directa en la economía* y, consecuentemente, *una mayor participación de otros agentes*. Se han vinculado así los principios de *la reforma del Estado* con los requerimientos del reordenamiento universal, y la nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno nacional.

"Al hacerse el análisis del *cambio estructural de la economía* y *la modernización de la administración pública mexicana*, se procede al recuento de *la contracción operada en el sector paraestatal*, sus principios y objetivos, y las modalidades de *desincorporación*.

"Las *desincorporaciones* en México se han llevado a cabo en un marco de apego a la norma fundamental y, en general, al sistema jurídico que rige la actuación de la administración pública federal. La *orientación adoptada* se basa en la letra y el espíritu de los artículos 25 y 28 constitucionales, por cuanto hace a la *preservación de las áreas estratégicas y prioritarias*. En tal virtud, la *desincorporación de los activos de la banca comercial* se efectuó *previa reforma constitucional* que derogó el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución General de la República –actividad que nunca tuvo el rango constitucional de *área estratégica* como las mencionadas expresamente en el intocado párrafo cuarto–.

"Con el propósito de *elevar la capacidad productiva del agro mexicano* y de aprovechar de manera óptima los recursos propios del sector, se llevaron a cabo trascendentales

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

modificaciones legislativas que *no enfrentan la tradición de la reforma agraria*, sino *la actualizan*, de acuerdo con la realidad y las necesidades presentes.

"El *reordenamiento* al que se ha sujetado la *administración pública federal*, tiene también el propósito de *modernizar la gestión del aparato público*. Para enfrentar los cambios ha sido necesario *elevar su capacidad de respuesta*, hacerla, en suma, *más apta*. El ejercicio de las funciones gubernamentales no significa incrementos de plazas en las estructuras de gestión, sino un mejor aprovechamiento de recursos materiales y humanos. De esta manera se ha enfrentado el *fortalecimiento de nuestra administración* sin elevar innecesariamente el gasto corriente.

"Estamos seguros de que tanto los estudiosos de las ciencias sociales como el público interesado en el proceso del desarrollo nacional encontrarán de gran utilidad este conjunto ordenado de estudios sobre el conocimiento de la administración pública contemporánea de México, que expone en términos llanos las importantes y recientes transformaciones".

"La Restructuración del Sistema Burocrático[105]

"Dentro de este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como estrategia para alcanzar los grandes objetivos nacionales, la *modernización de la vida nacional*. Por esta razón, el gobierno de la República debía contar con una *estructura administrativa moderna, eficiente y eficaz* que contribuyera a elevar la productividad del sector público, y de esta manera, coadyuvar a la obtención de los objetivos propuestos. En resumen, se hacía indispensable la *modernización de la administración pública*, toda vez que bajo su responsabilidad recae el dirigir e impulsar el desarrollo del país, así como satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto.

"La *modernización* de la Administración Pública Federal se ha caracterizado por la *readecuación orgánica* de las dependencias y entidades, a efecto de que respondan a las circunstancias socioeconómicas en que se encuentra el país, y por la gestación de un nuevo perfil del servidor público, tendiente a que éste cuente con niveles de profesionalización cada vez más elevados. Cabe señalar que estos cambios se llevaron a cabo considerando en todo momento las *funciones* que el *Estado* requiere realizar de manera *estratégica* y *prioritaria*.

---

[105] Este capítulo fue elaborado por el Lic. Carlos Ruiz Sacristán, Subsecretario de Hacienda, bajo el título de "La Restructuración del Sistema Burocrático dentro de La Administración Pública Contemporánea en México", como parte de "La Administración Pública en México", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 340 a 366.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Dentro de la reconformación y fortalecimiento de la *estructura gubernamental* se distinguen procesos que por su naturaleza y tamaño implicaron *cambios profundos en la organización administrativa*.

"Uno de ellos consistió en darle a la Administración Pública Federal el tamaño necesario para su *óptimo funcionamiento*, con base en *la actualización y redistribución de sus funciones* y *ámbito de competencia*, de tal manera que contribuyera a la consecución de los objetivos gubernamentales e institucionales antes mencionados.

"El *nuevo esquema* exige que las dependencias y entidades actúen permanentemente con criterios de *eficiencia en el aprovechamiento de sus recursos* y en la definición de sus *estructuras orgánicas* y ocupacionales, además de apoyarse en *controles presupuestarios y evaluatorios* de la gestión pública que cuiden de la debida congruencia entre los objetivos, metas propuestas y logros.

"La *reorganización* de la Administración Pública Federal ha requerido actualizar su estructura jurídica, misma que la explica y legitima dentro del Estado de derecho prevaleciente en el país.

"Organización actual de la Administración Pública Federal
Racionalización orgánica

"La *restructuración* deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los *reglamentos interiores* respectivos y a otras disposiciones complementarias.

"En este proceso ha sido necesario *prescindir* de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales fueron creadas, *fusionar* las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y *crear otras áreas* a efecto de responder a los nuevos requerimientos funcionales.

"Asimismo, se ha impulsado el proceso de *descentralización administrativa* para *fortalecer la delegación de funciones a los órganos regionales* de las dependencias, y dar así una atención más oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local.

"Por otro lado, se conformaron y reforzaron algunos *órganos desconcentrados* como parte de las estructuras de las dependencias, con la finalidad de dar un mayor peso a la realización de las funciones específicas que por sus características e importancia requerían de una *mayor autonomía de gestión*.

"Cabe resaltar, dentro de este *redimensionamiento estructural*, la *extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, lo que implicó por una parte, la reducción del aparato burocrático y, por la otra, *dar mayor solidez* y continuidad a los procesos

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

administrativos de las *Secretarías de Desarrollo Social*, *Educación Pública*, y *Hacienda y Crédito Público*. Asimismo, esta última *fortaleció su estructura* al integrar, nuevamente, dentro de sus atribuciones los procesos de *ingreso-gasto*, reforzando su carácter *globalizador*.

"Otro cambio importante, fue la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la *Secretaría de Desarrollo Social*, misma que asumió las funciones de desarrollo urbano, *desarrollo regional* y el *Programa Nacional de Solidaridad*, con lo cual quedo integrada en una sola dependencia la *política social* del gobierno federal.

"De igual manera, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base en los compromisos contraídos a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) creó la *Sección Mexicana del Secretariado del TLC*.

"A raíz de la reforma del artículo 27 constitucional, cuyo objetivo es *modificar las formas de tenencia de la tierra* y permitir al trabajador del campo la posibilidad de *asociarse o de arrendarla*, *para obtener recursos y tecnología* que, por una parte, propicie la *capitalización y productividad del agro* y, por la otra, *el arraigo del campesino a la tierra*, fue preciso llevar a cabo la *reorganización del agro mexicano*. En tal virtud, se creó la *Procuraduría Agraria*, el *Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios* y el *Registro Agrario Nacional*, *retomando funciones y recursos* que hasta entonces tenía la Secretaría de la Reforma Agraria.

"Paralelamente, durante esta administración se crearon, entre otros, algunos consejos y comisiones como *órganos desconcentrados*, para hacer posible la aplicación de funciones que resultan de peculiar interés social, tales como el *Consejo Nacional para la Cultura y las Artes* y la *Comisión Nacional del Deporte*; o bien de carácter técnico, como es la *Comisión Nacional para el Ahorro de Energía*.

"Como respuesta del Ejecutivo Federal al compromiso adquirido con la sociedad de darle atención bajo principios de respeto y justicia en apego total a las leyes existentes se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *organismo descentralizado* del Gobierno Federal cuyo objeto es salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional. Con el mismo propósito, fue creada la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

"El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que dio vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la constitución y marca las facultades y atribuciones del *Instituto Federal Electoral* (IFE) y del *Tribunal Federal Electoral* (TFE), como *organismos públicos autónomos,* con personalidad jurídica y patrimonio propio.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Para dar respuesta en materia de seguridad nacional se fortaleció la estructura central de la Secretaría de Gobernación y se crearon dos organismos *desconcentrados*: el *Instituto Nacional de Migración* y *Talleres Gráficos de México*.

"Con el objeto de continuar con el programa de *descentralización* de los servicios de salud, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, con la finalidad de *descentralizar los servicios estatales de salud* en 14 entidades federativas; en octubre de 1993 esta Secretaría determinó la *desincorporación*, del sector central, de los servicios antes mencionados.

"Es relevante el proceso de *descentralización* de los servicios educativos relativos al nivel escolar básico y medio básico a las entidades federativas, con el objeto de consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación que conduzca a elevar su calidad y cobertura.

"Esto implicó la transferencia a los gobiernos estatales de 666,689 plazas asignadas a dichos niveles de educación, reduciéndose así la estructura ocupacional de la Secretaría de Educación Pública".

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública[106]

"El Programa General de Simplificación Administrativa tuvo como orientación básica contribuir a "la *modernización* del sector público (devolviendo) a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante una aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".

"Para el Presidente Salinas "la *modernización* del sector público implicaba la *voluntad de cambiar*, no como un mero ejercicio que se cumplía con algunos cambios a las *organizaciones* y a los *procedimientos*, sino como *la búsqueda permanent*e y *ordenada de nuevas formas de hacer mejor las cosas*, modificando lo que no sirve, *eliminando lo que obstruye* y mejorando lo perfectible, con el propósito fundamental de servir mejor".

"El mejor servicio, el desempeño eficaz de las funciones del Estado, la confianza ciudadana ante una administración pública *transparente*, *sin laberintos* y *sin corruptelas*, son elementos indispensables para propiciar *una participación más activa y vigorosa* de las *estructuras económicas y sociales que componen la sociedad civil*, para alcanzar más altos y más sólidos estadios de bienestar".

[106] Este capítulo fue elaborado por el Lic. Luis Ignacio Vázquez Cano, Subsecretario de Hacienda, bajo el título de "La Simplificación Administrativa dentro de La Administración Pública Contemporánea en México", como parte de "La Administración Pública en México", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 307 a 339.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Se señalaba entonces que "el Estado mexicano se *moderniza* para ser más fuerte, y el ser más fuerte no quiere decir más complejo. Por lo contrario, al superar y revertir tendencias e inercias que hacían de su accionar *una maraña*, se convierte en un indispensable agente que promueve y facilita *la creatividad*, *el empuje* y *la iniciativa* de los mexicanos".

El objetivo del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal era "fortalecer e impulsar la *modernización económic*a del país". Se buscaba "consolidar una *cultura administrativa* que propiciara la *eficiencia y la productividad* en la gestión de las instituciones gubernamentales; promover la *elevación de la calidad* y la *transparencia* en la prestación de los servicios públicos", así como "apoyar las acciones de la administración para la *prevención y combate a la corrupción*".

El Programa General de Simplificación se apoyaba en una estrategia de cuatro "vertientes o líneas de acción". La primera era la vertiente de "*Desconcentración y Descentralización*" para acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. La segunda vertiente era la "*Desregulación Administrativa*"; la tercera la "*Agilización de Trámites*", y la cuarta la "*Modernización integral de los Sistemas de Atención al Público*".

Creación de la Oficina de la Presidencia de la República (06-05-1992), en sustitución de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, establecida en 1988

"En virtud del interés de simplificar el acuerdo mencionado del 7 de diciembre de 1988, e incorporar las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es necesario efectuar adecuaciones pertinentes, tanto en la denominación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, como en la integración de los gabinetes especializados, así como sustituir el Gabinete de Bienestar Social por el de Desarrollo Social, para proponer y evaluar la política del Gobierno Federal en lo relativo al desarrollo social en general, he tenido a bien expedir el siguiente:

"ACUERDO

"ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República.

"ARTÍCULO SEGUNDO.- La Oficina de la Presidencia de la República tendrá las siguientes funciones:

I. Realizar y coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;
II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

III. Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales;
IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;
V. Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;
VI. Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas;
VII. Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnarlas a las dependencias competentes, procurar su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente de sus resoluciones;
VIII. Preparar y coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras de trabajo y los eventos a los que asiste el Presidente de la República por las entidades federativas y en el extranjero;
IX. Proveer los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y con la Dirección General de Comunicación Social, ambas de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal;
X. Administrar, coordinar y supervisar al personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Titular del Ejecutivo Federal;
XI. Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Presidente de la República;
XII. Realizar la crónica del quehacer del Gobierno de la República; y
XIII. Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal.

“ARTÍCULO TERCERO.- Los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien los preside.

“ARTÍCULO CUARTO.- En la Presidencia de la República funcionarán los siguientes gabinetes especializados:

I. Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social y del Banco de México;
II. Agropecuario, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

III. Desarrollo Social, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública y Salud y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
IV. Política Exterior, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público y Comercio y Fomento Industrial y de la Procuraduría General de la República, y
V. Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional y de Marina y de la Procuraduría General de la República.

"El Presidente de la República podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión.

"Los gabinetes especializados se reunirán con la periodicidad que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

"ARTÍCULO QUINTO.- Los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

"ARTÍCULO SEXTO.- Cada gabinete especializado contará con un Secretariado Técnico.

"ARTÍCULO SÉPTIMO.- Los Secretarios técnicos de los gabinetes especializados dependerán del titular de la Oficina de la Presidencia de la República quien coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el titular del Ejecutivo Federal.

"ARTÍCULO OCTAVO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Oficina de la Presidencia de la República la información y apoyo que ésta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"ARTÍCULO NOVENO.- La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con el presupuesto respectivo.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"SEGUNDO.- Se derogan: El Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988, y el Acuerdo que modificó al primero, publicado el 28 de febrero de 1989.

"TERCERO.- Los asuntos a cargo del Secretariado Técnico del Gabinete de Bienestar Social que a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo se encontraren pendientes, serán atendidos por el Secretariado Técnico del Gabinete de Desarrollo Social.

"Asimismo, pasarán al Secretariado Técnico del Gabinete de Desarrollo Social, el personal, recursos financieros y materiales, así como archivos y expedientes que en la actualidad tiene a su cargo el Secretariado Técnico del Gabinete de Bienestar Social.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 4 días del mes de junio de 1992".

La Evolución de las Candidaturas a la Presidencia y su relación con las Funciones de la Administración Pública Federal de 1920 al 2000

Desde la consolidación en 1920 del movimiento armado que se inició en 1910, la costumbre política en México durante décadas fue que la Primera Magistratura del país fuese ocupada, cada seis años, por quien tuviese el apoyo de las fuerzas armadas, casi siempre el titular anterior de la Secretaría de Guerra y Marina. A partir del General Manuel Ávila Camacho, la costumbre cambió y lo normal era que dicha posición fuese ocupada por el titular anterior de la Secretaría de Gobernación (la excepción que confirmaba la regla fue el Presidente Adolfo López Mateos, quien había sido Secretario del Trabajo y Previsión Social en la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines). A partir del inicio de las crisis económicas mundiales, derivadas del incremento de los intereses de la deuda pública y la caída de los precios del petróleo, la costumbre cambió nuevamente en México, para designar como candidato a la Presidencia del PRI al titular de la dependencia responsable de la elaboración del presupuesto; primero lo fue el Secretario de Hacienda y Crédito Público (Lic. José López Portillo, 1976) y luego los sucesivos titulares de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Miguel de la Madrid, 1982, y Carlos Salinas de Gortari, 1988).

Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto a mediados del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, todo parecía estar preparado para que el siguiente Presidente de la República fuera el anterior titular de la poderosa y recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social. Sólo que el asesinato político de Luis Donaldo Colosio impidió que esto ocurriera así y, por paradójico que parezca, fue el último titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Lic. Ernesto Zedillo, quien resultó electo Presidente para el siguiente sexenio, quien sería también el último mandatario surgido de las filas del partido emanado de la revolución de 1910-1917, bajo sus tres siglas sucesivas: PNR – PRM – PRI.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

2.2 Ernesto Zedillo (1º/XII/1994 - 30/XI/2000)

Al inicio de su administración, en diciembre de 1994, el Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fortalecía aún más las funciones de la *Secretaría del Desarrollo Social*. Se dotó también a la Secretaría de la Contraloría de las atribuciones para "*modernizar* y *controlar* las *funciones básicas de la administración pública*", cambiando su denominación por la de *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*.

Se modificaron igualmente las funciones y denominación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuyo nombre cambió a Secretaría de Energía. En esta iniciativa de reformas se propuso la creación de la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, al igual que la transformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la nueva *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. La iniciativa de reformas también incluía otros ajustes menores a diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994

"Esta iniciativa propone *adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal*, para que *su estructura* y *acción cotidiana* respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes. Producto de un diagnóstico sobre las principales exigencias de la población, la presente iniciativa comprende una *propuesta realista*, orientada hacia la conformación de *un Gobierno más eficiente, más promotor del desarrollo* y, sobre todo, más justo y más comprometido.

"Las *tareas de Gobierno* se llevan a cabo a través de la *administración pública federal* en la *prestación de servicios públicos*, en la *ejecución de programas y proyectos federales*, en la *promoción de la actividad productiva de los particulares* y *en la coordinación con estados y municipios*. En consecuencia, esta iniciativa tiene por objeto contribuir a la *construcción de un Gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas*.

"En la consecución de este objetivo, la administración pública federal debe conducirse bajo *esquemas de organización* que tiendan a *ordenar y agrupar funciones de una misma materia*. Así, será *más eficaz* en el cumplimiento de sus metas, pues *evitará duplicaciones* que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la actividad pública.

"Esta iniciativa se basa en nuestra organización *federal* y en el imperativo de *desarrollo municipal*, propiciando la *descentralización y desconcentración de programas y proyectos del Gobierno*, así como de la aplicación de los recursos correspondientes hacia

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los estados y municipios. La *estructura* de la administración pública debe *distinguir con precisió*n, las *funciones* que competen al Estado en *su carácter de autoridad reguladora*, respecto de las que le corresponden como *promotor del desarrollo* y como *propietario de medios de producción*, a fin de *fomentar* adecuadamente el desarrollo de nuestra economía y *evitar posibles conflictos de interés*.

"De aprobarse la presente iniciativa, se sentarán las bases para que el Estado disponga de mejores instrumentos en el combate a la pobreza extrema; en el cabal aprovechamiento de sus recursos humanos y patrimoniales; en el *fomento* de las condiciones que incrementa la generación de energía, en todas sus formas; en la *promoción* del desarrollo rural integral y en el empleo adecuado de nuestros recursos naturales y el desarrollo económico *sustentable*, sin menoscabo de la *conservación del medio ambiente*.

"*Desarrollo Social*

"La *atención de los grupos marginados* es una de las más altas prioridades del Gobierno en todos sus niveles. Un mandato constitucional y un compromiso ético es *superar la pobreza* y avanzar en el propósito de que *toda la población tenga acceso a los satisfactores básicos de nutrición, salud, educación y vivienda*. No podemos aspirar a un pleno desarrollo como nación mientras persistan *diferencias sociales tan señaladas* como *las que sufrimos*. Por ello, esta iniciativa tiene como objeto fundamental enfrentar este importante reto a través del *fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social*.

"Las condiciones de vida de *los pueblos indígenas* constituyen una de las más agudas manifestaciones de la pobreza en nuestro país. Gran parte de la *población indígena* vive en localidades que *carecen de los servicios básicos de salud, educación y asistencia social*. La atención del Gobierno Federal a los justos reclamos de las *comunidades indígenas*, es tarea de conciencia y compromiso inquebrantable.

"Por ello es que la presente iniciativa contempla, que la *Secretaría de Desarrollo Social fortalezca sus acciones a favor de estos grupos*. Se trata de que la integración de *las comunidades indígenas* a los beneficios del avance económico y social del país, se haga siempre con plena conciencia de sus carencias y *con profundo respeto de su identidad*. De esta manera, se seguirá avanzando en la protección, promoción y desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las *comunidades*. Con ello y, en su oportunidad, con la correspondiente ley reglamentaria, se alcanzarán los objetivos de lo dispuesto en el artículo 4º. Constitucional.

"Con el propósito de hacer más eficaces las funciones para *luchar contra la pobreza*, la *Secretaría de Desarrollo Social* absorbería, también, las atribuciones que actualmente corresponden a la *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* relativas a la *industrialización de leche para ser distribuida a familias de escasos recursos*,

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a la *comercialización de bienes de consumo popular* y al programa *de subsidio a la tortilla*. Los esfuerzos conjuntos del Gobierno Federal y las comunidades serán más efectivos si se logran orientar *con mayor precisión*, las acciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* hacia *el combate contra la pobreza y la miseria*, tanto en las zonas *rurales* como en las urbanas. Para esto es menester la *descentralización de acciones* hacia las comunidades y municipios, asignándoles recursos, atribuciones y una mayor participación en la toma de decisiones. La *Secretaría de Desarrollo Social*, por tanto, debe ser, la dependencia que *coordine* estos esfuerzos y que establezca los cauces adecuados para su colaboración con las *entidades federativas* y los *gobiernos municipales*, con el fin de asegurar la congruencia y complementación de recursos y acciones entre federación, estados y municipios.

“Con ello, las atribuciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* permitirán el ejercicio de acciones más efectivas y un uso más eficiente de los recursos en *el combate contra la pobreza en el campo y en la atención de los grupos indígenas*; en la promoción del desarrollo urbano y en el fomento y promoción de la vivienda.

“*Contraloría y modernización administrativa*

“Con objeto de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de *modernizar y controlar las funciones administrativas básicas*, se propone que la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación pase a ser la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa*.[107] Esta dependencia *se responsabilizaría de diseñar los lineamientos en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continua modernización*, que permitan *mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía*.

“Esta propuesta obedece a que las *funciones normativas y de control de los recursos humanos y materiales de la administración pública federal*, se encuentran *dispersa*s en diversas esferas del Gobierno, ya que, no obstante los avances logrados, se requiere que la administración pública *cumpla de mejor manera con el combate a la corrupción, a partir de acciones preventivas*. Adicionalmente, es necesario reforzar la coordinación del *Ejecutivo Federal* con la *Contaduría Mayor de Hacienda* de la Cámara de Diputados, para un mejor control del manejo de los recursos públicos *respecto del cumplimiento de las metas planteadas*.

“Para lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa tendría, básicamente, las *siguientes atribuciones*: en primer término, *la modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y*

---

[107] El Congreso de la Unión modificó el nombre propuesto por el de Secretaría de Contraloría y *Desarrollo Administrativo*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

entidades públicas; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y la normatividad para el *manejo ordenado y transparente de los recursos financieros* y de *los bienes muebles e inmuebles federales*. En segundo término, la *coordinación de los sistemas de control y de vigilancia* que permitan adoptar medidas para *prevenir la corrupción* y detectar los casos que ameriten la *imposición de sanciones*, ya sea del orden administrativo o penal; así como para ejecutar los programas de Gobierno con *disciplina, austeridad y racionalidad* y, tercero, la *evaluación de la gestión pública*, a fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal *cumplan con las metas y objetivos* que les corresponden y *apliquen eficientemente* el gasto público.

"Para estos efectos, de merecer la aprobación de ese Honorable Congreso de la Unión, la Secretaría de *Contraloría y Modernización Administrativa absorbería las atribuciones* que en *materia inmobiliaria* corresponden a la *Secretaría de Desarrollo Social*, así como las atribuciones de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* en materia de *normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública*. La *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa* participaría asimismo, en la *definición y modernización de las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades paraestatales*, y en el *desarrollo de los recursos humanos* de la administración pública federal.

"En suma, con la nueva *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa*, se modernizaría la administración pública, *simplificando procedimientos*, *haciendo transparentes las acciones, adecuando estructuras* y primordialmente, *fortaleciendo el federalismo* mediante propuestas concretas de *descentralización* y *desconcentración administrativa* hacia los estados y los municipios, transfiriendo recursos y propiciando una mayor participación de sus gobiernos y sus comunidades en las decisiones que les afectan.

"*Energía*

"El papel que desempeña el Estado en materia energética conforme a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Fundamental, debe *redefinirse* de acuerdo con la *modernización de este sector en el contexto mundial* y con las crecientes necesidades del país en cuanto al suministro de energía y al aprovechamiento racional de los recursos. Para ello, se requiere *delimitar con precisión el papel del Estado* en su doble carácter de *propietario de medios de producción* y de *autoridad reguladora*.

"La estructura y el desempeño del sector energético mexicano han dejado de guardar correspondencia con la estructura y las funciones de la actual *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal*. La *modernización* requerida hace necesario *modificar tanto esa estructura* como *los procesos de regulación sectorial*. Deben crearse marcos e instituciones *regulatorios* más eficientes y, a la vez, adecuarse la conformación y las

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

funciones de *los órganos de gobierno de las empresas* con que *el Estado* mantiene presencia en *el sector*. Para ello se propone la creación de una *Secretaría de Energía* con plenas atribuciones en la *planeación estratégica del sector*; con funciones *reguladoras* que permitan establecer e instrumentar una *agenda del cambio en la política y en el desarrollo energéticos* y, con autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficientes y competitivas las *entidades públicas* dedicadas a este ramo de la producción.

"La *Secretaría de Energía* permitirá mejorar el desempeño de los organismos públicos del *sector*. En virtud de la estrecha vinculación de sus funciones y objetivos, la *coordinación* entre ellos requiere una autoridad con liderazgo en su dirección y con líneas definidas de acción. Se trata de que estas *entidades* alcancen niveles competitivos en cuanto a *calidad, oportunidad y precio*, de los bienes y servicios que producen y, además, que mantengan condiciones adecuadas de seguridad en el trabajo y en su operación para garantizar la seguridad de la población.

"Otro aspecto de la reorganización del sector energético consiste en la necesidad de generar un mayor ahorro de energía y *fomentar* la existencia de fuentes alternas de generación no convencionales. Con objeto de que el *suministro de energía eléctrica* llegue a más familias y *coadyuve al crecimiento económico*, se fomentará *una mayor participación por parte de la iniciativa privada*, en los términos de ley.

"A fin de *agrupar acciones respecto de un mismo sector*, se propone con esta iniciativa que la *materia minera* pase a formar parte de una nueva dependencia del Ejecutivo encargada de administrar y fomentar el aprovechamiento eficiente *de los recursos naturales* de la nación.

"Ante los resultados de la *desincorporación de entidades* llevada a cabo en los últimos años, la *industria paraestatal se ha reducido en forma importante*, lo que permite que la coordinación de las empresas *que aún permanecen en la administración pública federal*, se realice a través de las dependencias del ramo correspondiente, *según el servicio* a que estén destinadas.

"La modernización del *sector energético* es indispensable. El éxito del proceso de transformación supone la *adopción de un nuevo modelo* que permita conciliar las relaciones entre el *Estado*, como autoridad y promotora del desarrollo y las entidades que son propiedad del mismo Estado y que interactúan en esta *área estratégica* para el país.

"*Medio ambiente, recursos naturales y pesca*

"*La presente iniciativa propone la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, como dependencia encargada de coordinar la administración y fomentar el *aprovechamiento de los recursos naturales* y la *protección al medio ambiente* para un desarrollo *sustentable*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Entre las principales razones de esta propuesta, se encuentra la situación *ambiental* actual: el *deterioro natural* está afectando las condiciones productivas y la calidad de vida de la población, lo que pone en riesgo a las generaciones futuras de mexicanos; los procesos de *erosión y deforestación*, la *contaminación atmosférica* y *del agua*, el *daño a la biodiversidad* y la *acumulación de residuos y materiales peligrosos*, entre otros problemas, nos obligan a fortalecer la política de *prevención y control del deterioro ambiental*.

"De igual modo, *la regulación en materia ambiental* debe ser más clara; la estrategia de financiamiento de los programas ambientales deben comprender mecanismos complementarios a los ya existentes; toda *política sectorial* debe incluir consideraciones de tipo *ambiental* en sus procesos; la política *ambiental* debe contener elementos que la articulen a una estrategia integral de combate a la pobreza; una mayor participación ciudadana y acciones para *evitar la degradación del ambiente*.

"Con el propósito de alcanzar estos objetivos y de que nuestra *política ambiental* sea cada vez *más participativa*, *más eficiente* y *más justa*, se propone que sea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la dependencia que coordine los esfuerzos de Gobierno y sociedad en la consecución de un *desarrollo sustentable* en el largo plazo.

"En este contexto, *la reforma administrativa* plantea promover el debido aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, al vincular su explotación productiva con las *políticas ambientales*. Ello hará posible la utilización de los recursos pesqueros de conformidad con las exigencias de un desarrollo sustentable y con la preservación del ambiente.

"Con la *transformación de la Secretaría de Pesca* en la *nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, el Estado contará con mayores instrumentos para la ejecución de tareas relacionadas con la producción y promoción pesquera, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, se promoverá en mayor medida la formación y organización de *sociedades cooperativas*, así como de sociedades, asociaciones y uniones de *pescadores*.

"Una parte fundamental de la propuesta contenida en esta iniciativa se relaciona con el aprovechamiento del *agua*; con la necesidad de actualización constante de su marco jurídico y con la urgencia de fomentar *la participación de la iniciativa privada* para expandir, rehabilitar y operar la *infraestructura hidráulica*, que permita suministrar *agua* y *sanear* los afluentes industriales y domésticos.

"No obstante, los avances alcanzados por la *Comisión Nacional del Agua*, la atención sobre la administración y el aprovechamiento del vital líquido, en todas sus formas, debe fortalecerse mediante *una planeación nacional*. Así también, es preciso establecer

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la *normatividad* adecuada para la ejecución de proyectos de *uso y control del agua*, el diseño y construcción de proyectos complejos; las acciones tendientes a *prevenir desastres* y, en general, el reforzamiento de *políticas y operación del agua*, con base en un esquema integral de aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales.

"Igualmente importante es el cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestres. Hasta ahora, estas áreas han sido coordinadas por la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* y por la *Secretaría de Desarrollo Social*. Dado que son parte de los recursos del país, su regulación, administración y aprovechamiento en un esquema de *desarrollo sustentable* y *cuidado del medio ambiente*, deben corresponder a la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*.

"Como se mencionó anteriormente, la presente iniciativa prevé que la *regulación en materia minera* pase a formar parte de esta *nueva Secretaría*. Esta propuesta obedece a que *la minería* es una actividad relativa al aprovechamiento de uno de nuestros recursos naturales *no renovables*. Su explotación y el fomento de la inversión nacional e internacional en el desarrollo de esta actividad, habrán de ser una importante función de la *Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*.

"En este orden de ideas, la iniciativa tiene por objeto la promoción de un cuidado riguroso del *medio ambiente* a través de políticas que vinculen el desarrollo económico con el *aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales* y *la prevención de la contaminación* en todas sus manifestaciones. Con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se propone conducir una estrategia *ambiental* eficiente, participativa y con una perspectiva productiva.

"*Desarrollo Rural*

"En la pasada administración se impulsaron profundas reformas en el campo mexicano; ahora la tarea consiste en que sus efectos se reflejen día con día en un mayor bienestar de los hombres y las mujeres del *sector rural*. Para lograr este objetivo se requiere una decidida *transformación institucional* de las instancias que conducen dicho *sector*.

"El *desarrollo rural*, implica *elevar la producción y la productividad* en el campo. El incremento en *volumen*, en *valor agregado* y en *calidad de la producción agropecuaria*, es condición esencial para el progreso del agro, pero no basta para brindar ocupación e ingresos suficientes a la población del medio rural. En el campo tienen que prosperar también otras actividades en *las áreas de servicio y de transformación*. El *nuevo enfoque productivo* no debe restringirse a las actividades *primarias*; sino que debe comprender toda la diversidad y las oportunidades que corresponden a la capacidad plena de sus productores, para así alcanzar un mayor bienestar de las familias en el campo.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Es por ello, que la presente iniciativa propone, que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pase a ser la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. La reforma propuesta, implica cambiar el énfasis en *la relación del Gobierno con los productores del campo* para dar paso a una *decidida acción de fomento productivo*. Se hace necesaria una política de apoyo, que permita producir mejor; aprovechar nuestras ventajas comparativas; integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y colaborar con las *organizaciones de los productores* para que *desarrollen proyectos*.

"En este contexto, que busca promover un *desarrollo rural integral*, se propone, asimismo, que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), *sea sectorizada* bajo la coordinación de la propia *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*.

"El reto para los próximos años, es llevar a cabo una profunda transformación productiva en el medio rural que concrete las ventajas que ofrecen el nuevo marco jurídico, los esquemas de apoyo y el comercio exterior. Con esta transformación, habrá una mayor infraestructura, la producción y comercialización estarán mejor organizadas; se impulsarán programas de investigación y capacitación, así como *esquemas de crédito y capitalización* suficientes y oportunos.

"La nueva conformación de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, permitirá que los programas generales no sean concebidos y ejecutados *desde las oficinas centrales* de una dependencia de Gobierno, sino que se lleven a cabo, *directamente*, en cada una de las *regiones* del país.

"Por último, esta iniciativa propone ajustes menores a las atribuciones de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de dar congruencia al esquema fundamental que la propia iniciativa plantea, y con objeto de dar mayor precisión y claridad a sus contenidos.

"La presente iniciativa constituye una propuesta para que la *administración pública federal* sea *más eficaz* en la atención de los problemas de la población. Su *modernización* permitiría que las atribuciones y prerrogativas sustantivas del Estado se lleven a cabo en forma más eficiente y expedita.

"Mediante una adecuada *organización de la administración pública*, el Gobierno de la República se acercaría más a la población que sirve, pues el contacto con las personas es un requisito indispensable para la comunicación entre pueblo y Gobierno. Hacer una política participativa, donde todas las voces sean escuchadas y tengan un lugar para ser consideradas, es parte del principio fundamental de las garantías ciudadanas. Una conducción democrática implica que la toma de decisiones y las acciones del

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Gobierno se hagan con plena identificación de los problemas, con la *participación de las comunidades* en la atención de esos problemas y mediante una *nueva cultura de servicio público*.

"Con esta misma fecha, presento a esa Cámara de Diputados la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, el cual, por razones de congruencia, prevé la *estructura de la administración pública federal* propuesta en la presente iniciativa. Ello no prejuzga sobre la aprobación de la misma, y por lo tanto, de aprobarse la presente iniciativa, corresponderá que esa soberanía efectúe los ajustes respectivos al mencionado proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación derivados de los ajustes que, en su caso, se realicen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

De acuerdo a esta propuesta de reformas, las dependencias directas del Ejecutivo Federal serían ahora las siguientes:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo, y
Departamento del Distrito Federal.

Las atribuciones de las nuevas dependencias se explicitan en el **Anexo LVI**.

Propuesta de Reformas a la Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en 1995, para fortalecer a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de Promoción del Comercio y el Turismo

En abril de 1995, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para añadir nuevas atribuciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a fin de que sus funcionarios en las Embajadas y Consulados en otros países pudieran promover sistemáticamente el *turismo* y el *comercio extranjero con nuestro país*.

Exposición de Motivos

“Los suscritos, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; conscientes de la importancia que reviste el servicio exterior mexicano, proponemos a esta soberanía esta iniciativa de ley como una medida concreta que deberá coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos a través de incrementar el desempeño económico del país, añadiendo dos fracciones a *las atribuciones* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Durante más de 170 años, quienes trabajan para el *servicio exterior mexicano* bajo las directrices de la *Secretaría de Relaciones Exteriores* en las representaciones de México en el extranjero, han dedicado tiempo y esfuerzo a construir *relaciones diplomáticas y de amistad* con prácticamente todos los pueblos de la Tierra, pero la mayoría de estas relaciones en muy poco han contribuido a mejorar el nivel de vida de los mexicanos, no porque sea fruto del desinterés o de la falta de oportunidades para hacerlo, sino porque no se han dado *los pasos orgánicos* para ello.

“La diplomacia moderna tiene como tarea, en adición a la construcción y mantenimiento de las relaciones con gobiernos y principales fuerzas políticas de cada una de las naciones del orbe, el de dedicarle una considerable cantidad de tiempo y esfuerzo a concretar oportunidades de exportación de productos nacionales al país donde se ejerce la representación. Es usual ver a embajadores de muchísimos países acompañar a sus connacionales a iniciar, impulsar o concretar negocios, pues saben que en la medida que se impulse la venta de sus productos en el extranjero se estarán creando empleos en su país.

“Podemos decir lo mismo del *turismo*, que de alguna manera también es equiparable a la *exportación*.

“La falta de interés de que los integrantes del servicio exterior participaran en una forma más activa en la *promoción de exportaciones*, por parte de quienes diseñaron la *política exterior mexicana* en el pasado, se hace evidente al *desaparecer* el *Instituto Mexicano de Comercio Exterior*, pues las *funciones* que esa institución realizaba no les fueron reasignadas.

“La *promoción de las exportaciones* y *del turism*o quedó al impulso de los particulares y del esfuerzo que *cada embajador o cónsul deseó imprimirle a la oficina a su cargo*. Aunque las exportaciones mexicanas se incrementaron en forma importante, la falta de una política coherente en el resto del mundo, hizo que nuestras exportaciones se

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

concentraran en forma abrumadora en un solo país, al cual ahora enviamos el 83% de nuestras exportaciones, esto es, 43 mil 67 millones de los 51 mil 885 millones de dólares exportados en 1993, mientras que únicamente a tres países exportamos cantidades superiores a los 500 millones de dólares.

"A los otros ciento y pico de países no les vendemos en conjunto *ni el 11% del total*. Las cifras son del año anterior a la entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio*, por lo que debemos estar conscientes de que el problema se ha agudizado, con el agravante de que el saldo de nuestra balanza comercial con la mayoría de los países *fue deficitario muchos años* precisamente por esa *falta de promoción*.

"Debemos *diversificar nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo* en adición a las exportaciones a nuestros socios del TLC, y el mejor camino que tenemos es impulsar a nuestras embajadas y consulados a que *promuevan los productos mexicanos* en los países donde nos representan, a que descubran posibilidades de negocios; sea de toros de lidia en Sudamérica o de fruta tropical en Japón, no por promover a ningún negocio en particular, sino para desarrollar empleos dentro de México. La falta de dólares que ha causado problemas en el pasado inmediato por un comercio desigual con los distintos países, puede convertirse en factor de crecimiento si aprovechamos la ventaja competitiva que nos han dejado las devaluaciones tanto del peso como del dólar.

"La primera misión que cualquier *embajada mexicana* debiera llevar a cabo es lograr al menos un *comercio superavitario para México* en el país donde ejercen la representación, empresa aparentemente fácil por el momento, ahora que muchas importaciones al país se han reducido o de plano suspendido, pero que si en estos momentos en que el peso se encuentra subvaluado no se promueven las exportaciones mexicanas, posteriormente será mucho más difícil.

"No hay que olvidar que la tarea es permanente, lo que requerirá no solamente del esfuerzo de quienes dirigen las *embajadas y consulados*, sino de toda una acción concertada por la Secretaría de Relaciones Exteriores y para ello se requiere que se le asigne la responsabilidad explícita de coadyuvar a la promoción de los productos mexicanos en el exterior.

"Aunque con respecto del *turismo* el saldo internacional ha sido favorable a México por muchos años, debemos destacar que por *la poca promoción que se realiza en muchos países*, los turistas que visitan nuestro país suman 10 millones al año, mientras que en España, por citar sólo un ejemplo, a pesar de tener menos de la mitad de población y sólo una cuarta parte de territorio que México, llega a atraer *más de 60 millones de turistas anualmente*. Es cierto que en este rubro el saldo es favorable a México, pero *hace falta una gran promoción* para que millones de extranjeros conozcan México y sus posibilidades turísticas y con ello podamos ofrecer oportunidades de más y mejores empleos a muchos mexicanos que en estos momentos lo demandan".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El Decreto de reforma quedó redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan y reforman los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como siguen:

Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.
II B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.

Creación de la Consejería Jurídica como nueva Dependencia del Ejecutivo Federal, 1995

En diciembre de 1995, el Presidente Zedillo remitió al Congreso de la Unión una iniciativa para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, desprendiendo dichas funciones de la Procuraduría General de la República. Las razones de esta Propuesta de Reforma se presentan en la siguiente:

Exposición de Motivos

“Para el desarrollo del país que todos deseamos, es indispensable que nuestra Constitución y el orden jurídico derivado de ella tengan plena observancia; que las autoridades actúen con estricto apego a las normas jurídicas, que todos los derechos sean reconocidos y que cualquier discrepancia sea resuelta conforme a la ley. En un estado de derecho, la ley obliga a todos sin distinción.

“La consolidación del Estado de Derecho es una necesidad de la sociedad contemporánea, un rasgo que define la creciente participación ciudadana y una exigencia de una opinión pública cada vez más informada y alerta. En tal virtud, las autoridades y los particulares tenemos el compromiso ineludible de coadyuvar a su constante fortalecimiento.

“En este marco, en diciembre del año pasado se presentó a la consideración de esa soberanía una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a mejorar los sistemas de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia. En el proceso de análisis y discusión, el

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Constituyente Permanente enriqueció el texto original de la iniciativa y *modificó las atribuciones del Procurador General de la República*.

"En efecto, para atender una añeja preocupación y con objeto de que las funciones que el *Procurador* desempeña sean las inherentes a su calidad de representante social, se reformó el último párrafo del artículo 102 apartado A de nuestra ley suprema, para disponer que la función de *consejo jurídico del Gobierno*, en ese entonces responsabilidad del *Procurador General de la República*, estén a cargo *de la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley establezca*.

"La reforma citada modificó un régimen frecuentemente cuestionado en el que *se encargaba a un mismo funcionario atribuciones que pueden dar lugar a situaciones de poca objetividad*. Además es menester reconocer que la alta y compleja tarea de procuración de justicia absorbía casi en su totalidad el tiempo y los recursos humanos de la Procuraduría General de la República, en detrimento de la *asesoría jurídica al Ejecutivo Federal*.

"En el proyecto que se somete a la consideración de esa soberanía, se propone modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de incorporar en sus disposiciones a la dependencia que tendría a su cargo la *función* en comento, misma que, de aceptarse la propuesta, se denominaría *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*.

"En la presente iniciativa, la *función* de *consejería jurídica* se encuentra referida exclusivamente al Ejecutivo Federal. No puede concebirse la idea de que un órgano del Ejecutivo preste asesoría jurídica al Poder Legislativo de la Federación, quien precisamente decreta las leyes; ni al Poder Judicial Federal, a quien corresponde interpretarlas y aplicarlas.

"En lo que concierne a las facultades de la dependencia que se propone, revisaría las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo Federal, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos cuya suscripción corresponde al Presidente de la República. Ello permitiría revisar, de manera previa a su suscripción, la conformidad de tales instrumentos con el texto constitucional y la congruencia con la legislación secundaria vigente.

"Independientemente de lo anterior, la labor de *consejo jurídic*o también abarcaría *la coordinación y unificación de los criterios jurídicos* que, en el conjunto de las dependencias y entidades de la administración pública federal, *orientan la ejecución y aplicación de las normas legales al caso concreto*. La importancia de una eficiente coordinación y la necesidad de una dependencia encargada de ella, se justifica plenamente al considerar los múltiples y variados efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares las resoluciones cotidianas de las autoridades administrativas. La deficiente aplicación de la ley y la *dispersión de criterios* repercuten negativamente

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en el ciudadano, le ocasionan trámites excesivos, retrasan sus demandas y fomentan la inseguridad jurídica.

"Por otra parte, la *actuación aislada* de las dependencias y entidades de la administración suele provocar *excesos en la producción normativa*, lo que genera *duplicidad de regulaciones* y *normas innecesarias*. Para evitar lo anterior, la *consejería jurídica*, además de verificar la debida fundamentación y motivación de los instrumentos jurídicos suscritos por el titular del Ejecutivo Federal, reforzaría la *coordinación de las diversas áreas jurídicas de la administración pública federal* y coadyuvaría en los esfuerzos para lograr una *efectiva desregulación* de las normas, trámites y procedimientos.

"Cabe señalar que la creación de la *Consejería Jurídica* no implicaría gasto público adicional y se ajustaría a la política de *racionalización y austeridad* del Gobierno Federal. Al aprovechar íntegramente los recursos humanos, materiales y presupuestarios con que cuenta actualmente la *Dirección General de Asuntos Jurídicos* de la Presidencia de la República, se evitaría crear nuevas estructuras y no se afectarían las previsiones presupuestarias autorizadas.

"Con base en lo expuesto, la presente iniciativa propone la modificación del artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la *consejería jurídica* del Ejecutivo Federal forme parte de la administración pública *centralizada*, siéndole aplicables todos los ordenamientos jurídicos que regulan a las demás dependencias del sector público federal. Asimismo, en el artículo 4º. se establecería que *el consejero jurídico*, titular de la dependencia, sería *nombrado y removido libremente por el Presidente de la República*, debiendo reunir los mismos requisitos que para ser *Procurador General de la República*.

"Las facultades del órgano se enlistan en el artículo 43 del proyecto. Entre estas atribuciones destacan las de dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y, en su caso, someter a su consideración y firma las iniciativas de leyes que se presenten al Congreso de la Unión o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos y demás documentos jurídicos, previa la firma del propio titular del Ejecutivo Federal.

"Por otra parte, y con el propósito de intercambiar y capitalizar experiencias, se sugiere la posibilidad de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal promueva, junto con la Secretaría de Gobernación, una respetuosa y amigable colaboración con las entidades federativas, lo cual se estima que permitirá enriquecer y dar congruencia a la legislación nacional.

"También se propone como responsabilidad de la *Consejería Jurídica*, la coordinación de una *Comisión de Estudios Jurídicos*, integrada por los *titulares de las áreas jurídicas*

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de la administración pública centralizada.[108] Correspondería al *Consejero*, en el seno de la misma *Comisión*, conducir las acciones necesarias para la concreta ejecución de las *políticas* dirigidas a *la simplificación del marco normativo*, así como la *depuración de aquella regulación obsoleta, dispersa o contradictoria* que afecte el buen despacho de los asuntos administrativos del Estado.

"Como ya se señaló, la función de la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* coadyuvaría para que las diversas *unidades jurídicas* tengan una interacción progresiva, de manera armónica, *generando una mayor cohesión* en la consecución de sus objetivos dentro del marco legal, tanto en lo general, como en el de sus respectivas competencias.

"En virtud de lo anterior, en el artículo 43 propuesto, se señalan las atribuciones que han sido esbozadas, relativas al objetivo de cuidar que la administración pública cuente con *criterios unitarios* y *uniformes* a los que deberá sujetarse el *proceso de integración, desregulación, simplificación y renovación del orden jurídico federal*.

"La presente administración pretende construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas, la regulación eficiente de las relaciones entre los integrantes de la sociedad, la *seguridad de personas y bienes* y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, se encuentren *garantizados* por los órganos del Estado. La propuesta de incorporar a nuestro orden jurídico la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* representa un factor decisivo que será promotor de una eficiente y eficaz vigencia del Estado de Derecho.

"En un Estado de Derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apegarse a la ley. La Consejería Jurídica coadyuvará, de merecer su aprobación, para que las dependencias y entidades de la administración pública federal desempeñen sus funciones *con estricto apego al marco legal aplicable*".

Como resultado de esta reforma, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó conformada por veinte dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;

[108] Cabe recordar que en el sexenio del Presidente Echeverría se había creado un Comité Técnico Consultivo integrado por los Titulares de las Unidades de Consultoría Jurídica de las dependencias del Ejecutivo, coordinado por el Procurador General de la República.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
Departamento del Distrito Federal, y
Procuraduría General de la República.

El texto del Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se incluye en el **Anexo LVII**.

Reformas a la Ley Orgánica propuestas por el Presidente Zedillo en 1996 para fortalecer las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

A finales de 1996, el Presidente Zedillo envió una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Federación para fortalecer las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

"Exposición de Motivos

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que *distribuye las atribuciones* de las *dependencias auxiliares* del Poder Ejecutivo Federal, debe ser un instrumento acorde a los retos de la *Administración Pública Federal* que permita a ésta, por una parte, *atender de manera ágil y oportuna*, las *demandas ciudadanas* y, por la otra, *utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros* con los que cuenta.

"El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece, entre otros objetivos, la *reestructuración del sistema de control interno* del Poder Ejecutivo. Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las *contralorías internas* y, al mismo tiempo, se debe dotar a éstas de la *autonomía necesaria* para el mejor desarrollo de su función. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

"La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Administrativo de *opinar* sobre los nombramientos de los titulares de los *órganos de control interno* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de *solicitar su remoción*.

"En este sentido la iniciativa propone *ampliar esta facultad*, de tal suerte que la dependencia citada pueda *nombrar y remover* a los servidores públicos mencionados, así como a los *titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades* de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos *pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente* de la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. Lo anterior permitiría a la dependencia encargada del *control interno global*, perfeccionar los mecanismos de *supervisión y vigilancia*, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

"De aprobarse la reforma al artículo 37 citado, sería necesario *modificar* también el artículo 62 de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Ello con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual los *órganos de control interno de las entidades paraestatales* dependen de los *directores generales respectivos*.

"Asimismo, en este precepto se precisarían las facultades de los *órganos de control interno* de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ello se substituiría el actual esquema, conforme al cual *corresponde a la coordinadora de sector* ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y *eficacia en el fincamiento de responsabilidades*.

"El proyecto que se somete a la consideración de esa Soberanía forma parte de una estrategia que implica la actualización del marco jurídico *para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción*".

El texto del Decreto se incluye en el **Anexo LVIII**.

Desaparición del Departamento del Distrito Federal

A mediados de 1996, el Presidente Zedillo, conjuntamente con los coordinadores de los grupos de los partidos políticos de la Cámara de Senadores, enviaron al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución para desaparecer el Departamento del Distrito Federal, y crear en su lugar una Jefatura de Gobierno electa directamente por los ciudadanos residentes en dicha entidad federativa. (Ver Exposición de Motivos y texto de la iniciativa en el **Anexo LIX**).

Tras esta modificación legal, la estructura orgánica del Ejecutivo se redujo a 19 dependencias:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
Procuraduría General de la República.

Como complemento de esta importante reforma político-administrativa, la recientemente creada Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuso al Congreso de la Unión el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes términos:

"Decreto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

"Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.- Presentes.

"La *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, autoridad local de esta entidad federativa determinó *asumir un papel activo en el proceso de reforma política del Distrito Federal*, mismo que en esta ocasión se concreta en la elaboración de una iniciativa de reformas a leyes relacionadas con los *órganos públicos* en que descansa el *gobierno de la sede de los Poderes Federales*, ordenamientos que se encuentran en el ámbito de competencia del *Congreso de la Unión*.

"El interés de este órgano legislativo llevó a la formación de un grupo plural en que participaron seria y responsablemente los diversos partidos políticos que concurren en él, los cuales analizaron y debatieron en la misma forma los diversos temas que serían contemplados en el proyecto a elaborarse, fundamentalmente respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para finalmente arribar a este documento de convergencia que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

importante significación por involucrar a la norma fundamental de *organización* y *funcionamiento* del gobierno del Distrito Federal.

"En el proceso de la *reforma política del Distrito Federal*, ha sido un impulso significativo la mencionada *reforma constitucional*, que como una etapa crucial en la existencia de esta entidad, ha buscado para ella nuevas y mejores fórmulas para su mejor gobierno. En efecto, dicha reforma ha traído consigo nuevas características para el Distrito Federal, entre otras:

1. La *elección directa de un Jefe de Gobierno*, titular de la administración pública local, con lo que *se le suprime a ésta la naturaleza de una dependencia de la administración pública federal*; la atribución a éste de *las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública*, la intervención en el *proceso legislativo local* mediante la *presentación de iniciativas*, la facultad de *realizar observaciones* a las leyes que le envíe el órgano legislativo local y la promulgación y publicación de las mismas.

   El texto del Decreto se presenta en el **Anexo LIX**.

Reestructuración de la Oficina de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 19 de diciembre de 1997)

A mediados de su administración, el Presidente Zedillo acordó reestructurar la Oficina de la Presidencia de la República para adecuar la integración de los gabinetes especializados que, si bien habían surgido durante la gestión del Presidente Luis Echeverría, se fue sistematizando su funcionamiento como parte de las tareas a cargo de las unidades de apoyo del Presidente de la República. A continuación se transcribe el contenido de dicho Acuerdo.

"Acuerdo por el que se reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República."

"ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 7o. y 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

"CONSIDERANDO

"Que por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1992 se creó la Oficina de la Presidencia de la República, atribuyéndole *funciones* que actualmente desempeñan otras unidades de la Presidencia de la República;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Que para la mejor atención de asuntos que en razón de sus respectivos ámbitos de competencia deben ser conocidos por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, resulta necesario la adecuación de los gabinetes previstos en el acuerdo a que se refiere el considerando anterior, y

"Que la actual estructura de la Oficina de la Presidencia de la República ya no responde a la distribución de responsabilidades en materia de asesoría técnica y coordinación de gabinetes y, por lo tanto, corresponde realizar las adecuaciones pertinentes, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"Artículo 1o.- En la Presidencia de la República funcionarán gabinetes que tendrán por objeto proponer y dar seguimiento a la política del Ejecutivo Federal en materias del ámbito de competencia de varias *dependencias* o entidades de la Administración Pública Federal.

"Estos gabinetes serán:

I. Agropecuario;
II. De Desarrollo Social;
III. Económico;
IV. De Política Interior;
V. De Política Exterior;
VI. De Salud;
VII. De Seguridad Nacional;
VIII. De Turismo, y
IX. Los demás que el Presidente de la República convoque.

"Artículo 2o.- Los gabinetes serán presididos por el titular del Ejecutivo Federal y estarán integrados por los Secretarios de Estado, titulares y directores de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, para cada gabinete, el Presidente de la República designe.

"A las reuniones de los gabinetes podrán asistir los servidores públicos que, en razón de los asuntos a tratar en cada reunión, sean convocados por acuerdo del Presidente de la República.

"Cada gabinete contará con un secretario técnico, nombrado por el Presidente de la República, y que dependerá del coordinador de asesores respectivo.

"Artículo 3o.- Los gabinetes se reunirán con la periodicidad que el Presidente de la República determine.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Artículo 4o.- El Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior de la Presidencia de la República tendrá a su cargo el secretariado de los gabinetes de Política Interior, de Política Exterior, de Seguridad Nacional, y los demás que el Presidente de la República indique, así como el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes.

"El Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social tendrá a su cargo los secretariados de los gabinetes Agropecuario, de Desarrollo Social, Económico, de Salud, de Turismo, y los demás que el Presidente de la República indique, así como el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes.

"Artículo 5o.- En las materias relacionadas con los gabinetes bajo su coordinación, los coordinadores de asesores de la Presidencia de la República tendrán las funciones siguientes:

I. Preparar las reuniones y recabar y revisar la documentación pertinente;
II. Dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en los gabinetes, así como a los demás acuerdos y órdenes presidenciales, e informar al Presidente de la República sobre su cumplimiento;
III. Coordinar el apoyo técnico y la asesoría al Titular del Ejecutivo Federal;
IV. Proveer los mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal, y
V. Las demás que les encomiende expresamente el Presidente de la República.

"Artículo 6o.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los coordinadores de asesores de la Presidencia de la República la información y el apoyo que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones.

"TRANSITORIOS

"Primero.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo.- Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1992.

"Tercero.- El personal, recursos financieros y materiales con que contaba la Oficina de la Presidencia de la República pasarán a las coordinaciones de asesores a que se refiere este Acuerdo.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Creación de la Policía Federal Preventiva dependiente de la Secretaría de Gobernación en 1998

A finales de 1998 se determinó crear la Policía Federal Preventiva como órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación. En virtud de que su establecimiento constituyó el paso previo para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública al inicio del sexenio siguiente, se incluyen en este volumen los fragmentos más destacados de la Exposición de Motivos para su creación.

Exposición de Motivos
(Fragmentos)

"El *Estado de Derecho* no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social. Cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben garantizar la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, puede convertirse en *un impedimento* que favorece el ensanchamiento de la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras, y un aparato de prevención y persecución de los delitos que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

"Con base en estas consideraciones, el Constituyente Permanente reformó los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diciembre de 1994. Esta reforma permitió definir con precisión los distintos ámbitos de *la seguridad pública* y corresponsabilizar a *la federación*, *entidades federativas* y a *los municipios* en la tarea preventiva.

"El Sistema Nacional de Seguridad Pública creado desde entonces, ha permitido que el problema de la *seguridad pública* sea examinado y diagnosticado con *una perspectiva nacional* y replanteada en términos de una concurrencia de atribuciones de las que deben derivar objetivos y programas coincidentes, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

"Hasta hoy esta actividad se desarrolla a través de distintas corporaciones que están adscritas a las *Secretarías de Gobernación*, de *Comunicaciones y Transportes* y de *Hacienda y Crédito Público*, dependencias que tienen a su cargo, respectivamente, la dirección de *las policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal*.

"La coordinación interinstitucional ha operado, hasta ahora, con relativa fluidez y eficacia, por medio de acuerdos administrativos suscritos entre los titulares de las respectivas *dependencias*. La pluralidad de ordenamientos reguladores, las distintas adscripciones administrativas y *la diversidad de mando*, tienen por consecuencia

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos. Esta división deja descubiertos espacios de responsabilidad que, eventualmente, ninguna corporación asume para evitar extralimitación de facultades o invasión de competencias. Esta situación redunda en una respuesta no suficientemente satisfactoria en las funciones que corresponden al gobierno Federal en lo referente a la prevención del delito.

“Se requiere un cambio de fondo para que la Federación pueda cumplir debidamente su responsabilidad constitucional *preventiva del delito*. Ante la realidad imperante que nos exige fortalecer los instrumentos de combate a la delincuencia y mejorar orgánica y funcionalmente los *servicios de seguridad pública* a cargo de la Federación, el Ejecutivo a mi cargo ha considerado que es factible jurídicamente, necesaria como opción gubernativa y urgente como requerimiento social, dar un paso decisivo hacia la *unificación de los cuerpos de policía antes mencionados*, mediante la expedición de una ley que sustente la creación de una policía federal con funciones preventivas, la cual asumiría las atribuciones de esa naturaleza que han venido ejerciendo dichas corporaciones dependientes del Ejecutivo Federal.

“De ser aprobada esta medida se obtendrían mejores resultados inmediatos en el cumplimiento de las responsabilidades que por disposición constitucional corresponden a la Federación en materia de *seguridad pública*, pues la integración de un solo cuerpo de policía federal preventiva elimina los inconvenientes arriba señalados, al establecer una esfera de competencia claramente precisada y delimitada, en una sola adscripción administrativa, y un mando único centralizado. En lo operativo, se anularía el requisito de los acuerdos previos entre dos o más dependencias, se dispondría de un solo centro de información de y para sus actividades, y se facilitaría la coordinación con otros cuerpos de seguridad, conforme a las previsiones de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Se establecería una *institución policial* con una esfera de competencia claramente delimitada a las funciones de *prevención del delito*, con una sola adscripción administrativa y un *mando único centralizado*, dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es también, por disposición legal, quien preside el Consejo Nacional de Seguridad Pública. La institución cuya integración se pone a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, se *denominaría Policía Federal Preventiva*, para hacer patente la naturaleza de sus funciones y diferenciarla de la dependiente del *Ministerio Público de la Federación* con atribuciones distintas.

“La Policía Federal Preventiva tendría autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Se propone determinar que su ámbito de competencia será todo el territorio nacional, exclusivamente en lo que se refiere a la *materia federal* y con estricta observancia de las esferas y funciones que constitucional y legalmente corresponden a

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

las entidades federativas y a los municipios. Entre sus facultades estará la de prevenir la comisión de delitos federales, siempre que esta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo público autónomo.

"La Policía Federal Preventiva estaría a cargo de un Comisionado nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del titular de la Secretaría de Gobernación. El Comisionado tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución. El Comisionado de la Policía Federal Preventiva deberá cumplir requisitos similares a los que se exigen para ser Procurador General de la República, salvo el título profesional de licenciado en derecho, ya que la naturaleza de sus funciones no hace indispensable ser perito en materia jurídica. En cambio, se establece que deberá contar con experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública.

"Se dispone asimismo, que los miembros de la Policía Federal Preventiva deberán cumplir con estrictos requisitos para ingresar y permanecer en la institución. A efecto de avanzar en la profesionalización se crearía el *servicio civil de carrera policial*, determinándose los requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento y permanencia en la institución, entre otros.

"La iniciativa comprende además, reformas a los siguientes ordenamientos: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Ley General de Población, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Ley Aduanera, y Ley del Servicio de Administración Tributaria".

La "Exposición de Motivos" completa, así como el Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales se presenta en el **Anexo LX**.

3. La primera alternancia postrevolucionaria (2006-2010)

3.1 Vicente Fox (1º/XII/2000 - 30/XI/2006)

Poco antes de comenzar el mandato del Presidente Fox, en septiembre del año 2000, el Grupo Parlamentario del PAN remitió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública, y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas Secretarías preexistentes. Si bien el Decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el Presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al día siguiente al nuevo Presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Exposición de Motivos

"La Administración Pública Federal es el *instrumento* del poder público que da *sustento material* a las instituciones políticas. Así, a cada etapa de la historia patria ha correspondido una estructura orgánica adecuada a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales. En este sentido, la Administración Pública Federal debe responder a estos retos, estructurándose de tal manera que convierta las leyes y los presupuestos en políticas públicas que den sustento material y legitimidad social al Gobierno.

"A partir del 2 de julio, el pueblo mexicano ha transitado de una etapa de su historia a otra, más democrática y más libre, en la que la única garantía de estabilidad y progreso es la gobernabilidad democrática sustentada en el Estado Constitucional de Derecho. En este contexto, resulta claro que la Administración Pública Federal debe responder al reto de adecuar su *estructura* y *funcionamiento* a las nuevas y urgentes demandas sociales.

"Del buen *funcionamiento* de la administración pública depende, en buena medida, la consolidación del sistema democrático. Por ello, los suscritos legisladores planteamos al Congreso la posibilidad de *cambiar la estructura* de nuestra Administración Pública Federal.

"El mandato emitido por los mexicanos en la pasada elección federal se dio en un entorno complejo, lleno de retos y oportunidades. Por un lado, la brutal e injusta pobreza de millones de mexicanos, la destrucción del medio ambiente y la impunidad contra la que clama el pueblo de México y por el otro, el fenómeno de la globalización, producto de los avances tecnológicos en la informática y las telecomunicaciones, así como las mutaciones en los procesos de creación de riqueza e intercambio comercial que generan una nueva sociedad global.

En este contexto, el nuevo Gobierno Federal tiene la enorme responsabilidad de convertir los retos en oportunidades y las oportunidades en beneficios sociales concretos. Para ello, cuenta esencialmente con las instituciones de la Administración Pública Federal.

"Las instituciones son el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos. Sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que nos llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad.

"En esta lógica, es indispensable que las *instituciones de la Administración Pública Federal* sean lo suficientemente *flexibles y elásticas* para *adecuarse a los tiempos y a los cambio*s.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"México está viviendo un momento crucial de su historia. El anhelo democrático ha dado pasos cruciales para su institucionalización. Sin embargo, las instituciones del Estado no tienen una imagen óptima a los ojos de los ciudadanos y en algunos casos, han perdido legitimidad para resolver los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales.

"Ante el sistema democrático al que ha accedido el pueblo de México, el gran reto del nuevo gobierno es evitar que el optimismo del pueblo se convierta en desesperanza.

"En nuestro régimen constitucional, el Poder Ejecutivo es quien *administra* la mayor parte de los *recursos* del Estado. Es por ello que una parte muy importante de la responsabilidad de los cambios se encuentra bajo su cuidado directo. En este contexto, la Administración Pública Federal es el *gran instrumento* del Poder Ejecutivo de la Unión para implementar las medidas que produzcan los resultados que la sociedad está esperando.

"En este sentido, si no ajustamos *la estructura* de la administración pública para que funcione *eficaz* y *eficientemente* a las condiciones que imponen los eventos mundiales y nacionales, corremos el riesgo de perder la batalla por la seguridad pública, la justicia y el desarrollo.

"Sabemos, por otro lado, que la democracia se institucionaliza y se legitima cuando produce resultados al ciudadano común; cuando su actuación se refleja en el bienestar cotidiano del pueblo y en la igualdad frente a la ley.

"Es menester decir a esta soberanía que la iniciativa que se presenta es parte de un *proceso integral de reestructuración de la Administración Pública Federal*, cuyo contenido va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados.

"Se pretende un gobierno estratégico e inteligente, que actúe donde su capacidad de promoción y regulación genere justicia y progreso y que *no intervenga donde pueda entorpecer el desarrollo*. Un gobierno que, utilizando los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano.

Secretaría de Gobernación y Secretaría de Seguridad Pública

"En consonancia con lo anterior, las transformaciones propuestas al conjunto de atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación responden a la necesidad que enfrenta el país de renovar la forma en que el Gobierno asume y desahoga, en el ámbito federal, responsabilidades en el ramo de la gobernación. Los ajustes que se proponen responden a una nueva

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

concepción que considera las circunstancias actuales del país, misma que reclama, como parte fundamental, la democratización del ejercicio del poder público. De ser aprobadas las reformas propuestas en este ámbito, corresponderá al titular del Ejecutivo Federal ejercer la facultad que la ley le otorga de emitir el reglamento interior de la dependencia, para acompañar estas reformas legales con el correspondiente esquema de *reorganización interna* de la dependencia.

"Consecuentemente, a partir de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se someten a la consideración de esta soberanía, es interés de Acción Nacional que tenga lugar un proceso de transformación de la Secretaría de Gobernación, de manera que ésta pase a ser un instrumento que dé soporte a la nueva gobernabilidad democrática de México.

"En este propósito, resulta impostergable que la Administración Pública Federal, en general y la Secretaría de Gobernación, en particular, concentren su actuar en la realización de las tareas propias de una gobernabilidad democrática e incluyente, que tiene su expresión en una sociedad plural, como la mexicana, en la construcción de consensos.

"Como resultado de lo anterior, Acción Nacional concibe como una responsabilidad fundamental, que debe reflejarse en el ejercicio del conjunto de las atribuciones que la Ley Orgánica encomienda a la Secretaría de Gobernación, el uso del diálogo y la negociación como vías privilegiadas para alcanzar las convergencias y acuerdos; la contribución al reestablecimiento del Estado de Derecho; la promoción de una interacción intensa entre los poderes federales; el impulso al trabajo permanente con autoridades de entidades federativas y municipios; el fomento a la participación ciudadana en la toma de decisiones; el transparentar las instituciones, para fortalecerlas, reglarlas y hacerlas funcionales; el mantener una relación abierta y transparente del Ejecutivo con los medios de comunicación y el promover el respeto al derecho a la información.

"Para ello, resultará especialmente importante tomar en consideración una serie de factores que, necesariamente, incidirán en la actuación de la dependencia que tendrá la responsabilidad de promover el diálogo para alcanzar acuerdos, de cuidar la vigencia del Estado de Derecho.

"En función de lo expresado hasta ahora, se pretende que la Secretaría de Gobernación, pueda concentrar más su atención en aportar su contribución a la construcción de la gobernabilidad democrática del país, tanto mediante la construcción de acuerdos surgidos de la convergencia política, como de la aplicación de la ley, que permitan: sustentar la unidad nacional, preservar la cohesión social, fortalecer las instituciones de gobierno y, a la vez, dar impulso a la reforma del Estado mediante la promoción de una actitud que haga posible adaptar las instituciones políticas a la nueva circunstancia del país.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

“A la luz de la nueva misión y objetivos que se pretende guíen el trabajo de la Secretaría de Gobernación, actualmente existen funciones que no están directamente vinculadas a la tarea de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional pone a consideración de este Honorable órgano legislativo la transferencia de las siguientes *funciones* a otros ramos de la Administración Pública Federal: la reivindicación de la propiedad de la nación; la de seguridad pública, que hoy desempeña la Subsecretaría de Seguridad Pública; y la de promover la producción cinematográfica, de radio, de televisión y editorial, así como administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal.

Reivindicación de la propiedad de la nación

“Estimamos que la función de reivindicar la propiedad de la nación que hoy corresponde a la Secretaría de Gobernación debe ser responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dado que ésta es la dependencia encargada de conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, de administrar los inmuebles de propiedad federal que no estén asignados a otra dependencia y de regular la adquisición y el destino de los inmuebles de la administración.

Seguridad Pública

“La creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país. Adicionalmente, considera innegable que durante las dos últimas décadas del siglo xx la mayor parte del mundo ha vivido un acelerado incremento de la violencia y la delincuencia. Estos fenómenos han crecido a la par de conflictos y rezagos políticos, económicos, sociales y culturales, presentes por igual, aunque en distinta magnitud, tanto en el mundo desarrollado, como en las naciones en desarrollo. Frente a todo ello, ha crecido el consenso internacional que reconoce las evidencias de que el modelo tradicional para enfrentar la *inseguridad*, la *delincuencia* y la *violencia*, basado principalmente en el *control y la represión penal*, es insuficiente y en algunos casos francamente inadecuado.

“México no ha estado exento de los fenómenos descritos. Durante las últimas dos décadas, los mexicanos fuimos testigos de un incremento inédito de la delincuencia y de las manifestaciones violentas asociadas a la misma. Con ello, dos factores se hicieron evidentes; por un lado, la necesidad de replantear el concepto mismo de la política criminal, a efecto de rebasar sus límites meramente penales, para incorporar una visión más amplia que anteponga la atención social hacia las causas de violencia y la delincuencia, sobre la atención penal con respecto a los efectos de las mismas; el segundo factor fue la urgencia de introducir a las instituciones de seguridad pública y justicia penal en un proceso de *actualización, modernización y control*, efectivamente

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

adecuado no sólo a nuestro régimen constitucional de garantías, sino a la creciente demanda democratizadora de la sociedad mexicana.

"En cuanto al segundo factor, la inexistencia de órganos responsables de la *seguridad pública* capaces de aportar esfuerzos eficientes y eficaces frente a la inseguridad y la violencia, a la par de la descomposición del tejido social provocada por las mismas, obligó al Estado mexicano a abrir las puertas hacia la transformación integral y progresiva de dichos órganos, así como a crear nuevas herramientas que permitieran avanzar de manera más efectiva hacia la plena independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación. En los dos casos, los avances han sido significativos, pero a todas luces insuficientes.

"De manera específica, en cuanto a lo primero, destaca la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ahora sostenemos que los mayores esfuerzos de cada uno de sus integrantes deben encaminarse a lograr la adecuación de los instrumentos de operación de tal sistema, desde luego en un plano federalista de respeto, concierto y corresponsabilidad.

"El Poder Ejecutivo Federal es precisamente una de las partes que debe aportar sus mejores esfuerzos y los mayores recursos posibles, para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública sea el conducto natural a través del cual se consolide la modernización de las instituciones responsables de esa función pública, siempre en el marco del Estado democrático y de derecho.

"En efecto, el Ejecutivo Federal ha desarrollado de manera reciente esfuerzos inéditos en materia de seguridad pública, entre los cuales destaca la iniciativa para crear la Policía Federal Preventiva, misma que fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, donde se lograron los consensos necesarios a favor de su creación sobre bases legislativas. Pero éste y otros órganos encargados de la función policial federal aún presentan resultados y desarrollo insuficientes o incluso franca marginación del Estado de Derecho, entre otras razones porque las instituciones policiales fueron, hasta hace muy poco, *excluidas históricamente de la modernización del Estado*.

"En anteriores circunstancias históricas, la superposición de las *agendas política y de seguridad pública* en el marco de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, no fue objeto de mayores cuestionamientos. Hoy día, sin embargo, los fenómenos sociales que tienen que ver con el delito son mucho más profundos, complejos y diversos, motivo por el cual el Ejecutivo Federal debe incorporar la atención hacia los mismos, bajo los criterios de una *política criminal de prevención del delito*, altamente especializada, diseñada y ejecutada al margen de consideraciones de *oportunidad política*.

"Es así como se propone crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la *política criminal federal*, mediante una

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la *prevención del delito* sobre la *represió*n y dando prioridad a la participación ciudadana, todo lo anterior en estricto apego al estado democrático y de derecho por el cual los mexicanos nos hemos inclinado.

"Es responsabilidad de la Secretaría aquí propuesta desarrollar las políticas de seguridad pública, así como diseñar y ejecutar la política criminal en el ámbito federal, de manera tal que garantice la efectiva *prevención del delito*.

"Por tanto, la conducción de las acciones para la *prevención* de los delitos federales por parte del Ejecutivo Federal será competencia exclusiva de la Secretaría, con lo que se clarifica la distribución de funciones de las diversas instituciones de gobierno que atienden el fenómeno delictivo, corrigiendo así la confusión que en ocasiones priva con relación a las actividades de *investigación* y *persecución* de los delitos.

"Debido a la atribución conferida a la Secretaría para instrumentar la política en seguridad pública, es necesaria su opinión para concretar propuestas técnicamente válidas y ordenar los esfuerzos de las instituciones que atienden el fenómeno delictivo, con pleno respeto a su ámbito de competencia y al ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

"Uno de los aspectos que permitirán avances sustanciales en la seguridad pública es la orientación integradora en la búsqueda de soluciones, hecho que dará paso a la concentración de esfuerzos sobre la base de la adecuada división del trabajo, sustituyendo así la reiterada inclinación de *atender todos a la vez y bajo su propia óptica* la inseguridad, la delincuencia y los fenómenos asociados a las mismas.

"Como se ha venido explicando, la distinción *orgánica* entre la agenda política y la de seguridad pública supone que las *funciones* en esta materia que hasta el momento han sido atribución de la Secretaría de Gobernación, se trasladan a la Secretaría que se propone crear, ya que ésta será la responsable de *diseñar* la política criminal del Gobierno Federal. Es así como resulta lógico que la representación del Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Presidencia de su consejo, recaiga en el titular de la Secretaría de Seguridad.

"En la misma lógica, se propone que el Secretario de Seguridad Pública tenga la facultad de designar al titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta reforma nos parece imprescindible para asegurar que la Secretaría y el Sistema de Seguridad Pública estén unificados bajo un mismo mando y dirigidos con criterios estrictamente técnicos, ajenos a las circunstancias propias del ambiente político.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En este sentido, se establece la facultad de proponer en el Consejo Nacional de Seguridad Pública todo aquello que permita una adecuada coordinación en todo el territorio nacional, con respecto a la competencia de la Secretaría, como soporte integrador de una política nacional, pero siempre con respeto al ámbito de atribuciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en materia de seguridad pública. La Secretaría aportará propuestas de política, programas y acciones a través de los cuales se avance con mayor celeridad hacia la suma armónica de los recursos y esfuerzos de cada orden de gobierno, aprovechando el conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"Todas las instituciones, recursos y esfuerzos mediante los cuales se lleva a cabo la función policial federal preventiva serán concentrados en esta Secretaría en la estructura de la *Policía Federal Preventiva*. Ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal ejercerá por sí misma funciones de policía preventiva, sino que, cuando por la naturaleza de sus actividades sea necesaria la presencia de representantes de la autoridad para prevenir la comisión de delitos, recibirán el auxilio de la Policía Federal Preventiva, la cual, en obvia congruencia, dependerá de la Secretaría que aquí se propone. Sobre este particular se abundará más adelante.

"Una sola policía federal preventiva permitirá congruencia e integración de recursos y esfuerzos y evitará, por tanto, duplicidades, dispersión e ineficiencias. Esta policía realizará actividades exclusivamente circunscritas a la prevención del delito y, sólo a petición expresa del Ministerio Público de la Federación y, en su caso, de otras autoridades competentes, llevará a cabo actividades de auxilio hacia las mismas.

"Es importante insistir que la Policía Federal Preventiva será, bajo la estructura de esta Secretaría, un instrumento, entre otros, integrado al diseño y ejecución de una política integral de prevención del delito, que habrá de involucrar de manera prioritaria acciones de orden social, con lo cual se dejará atrás la idea de que dicha prevención sólo es responsabilidad de la policía y el sistema de justicia penal.

"Desde luego, será esta Secretaría la institución donde se llevará a cabo la inteligencia policial para la prevención del delito. Es evidente que esta actividad ha sido en incontables ocasiones motivo de descrédito por parte de la sociedad. Por tanto, se hará una revisión minuciosa de la misma y se establecerán normas y procedimientos que garanticen el estricto apego a los *derechos humanos* en las tareas de recopilación, análisis y procesamiento de información para la prevención de delitos. En congruencia con los anteriores argumentos, si bien las labores de inteligencia ofrecerán información relevante tanto para la prevención, como para la investigación y persecución de delitos, en ningún caso involucrará actividades que la Constitución confiere exclusivamente al Ministerio Público.

"La anterior administración creó la Policía Federal Preventiva, a efecto de unificar en la misma a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

administrativas y los delitos de orden federal. Al no existir una dependencia federal responsable exclusivamente de la seguridad pública, la Policía Federal Preventiva fue ubicada bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación. Con la creación de la Secretaría que aquí se propone y el traslado hacia la misma de dicha policía, la función policial federal obedecerá a directrices exclusivamente acordes a las necesidades profesionales y técnicas de este servicio público.

“La función policial federal quedará orgánicamente desvinculada de la dependencia responsable de conducir la política interior, con lo cual se cerrará el paso a la tendencia histórica de sujetar el desempeño de la *policía* a necesidades y coyunturas de *orden político*.

“La neutralización política de la función policial federal garantizará la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial, es decir: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la función policial federal un proyecto de vida, cuyo desarrollo estará regulado en un servicio civil de carrera de alta especialización, administrado por esta Secretaría.

“No se puede pensar en policías profesionales a quienes no se les asegure el respeto a sus derechos y dignidad. La Secretaría garantizará, de igual manera, el cumplimiento inexcusable de las obligaciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva y la satisfacción de sus derechos y expectativas. Se destinarán los mayores recursos posibles para que cada policía federal encuentre en su actividad, un sistema de prestaciones acorde a los riesgos inherentes a su responsabilidad.

“Tradicionalmente, la autorización para la portación de armas de fuego ha sido atribución de la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, cuando dicha autorización se otorga a empleados e instituciones policiales federales, también participa la Secretaría de Gobernación, en correspondencia a su ámbito de competencia en materia de seguridad pública. Las características propuestas para la Secretaría de Seguridad Pública conllevan la necesidad de que sea ésta la que, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, asuma la facultad de autorización antes descrita.

“Con el traslado de las funciones que en materia de seguridad pública actualmente ejerce la Secretaría de Gobernación, es indispensable hacer lo propio con la correspondiente a las autorizaciones y supervisión de las empresas que prestan *servicios privados de seguridad* en dos o más entidades federativas.

“En otro orden de ideas, la iniciativa que se presenta busca establecer nuevas bases orgánicas para el ejercicio de las funciones que en materia de justicia de menores y penitenciaria tiene encomendadas el Ejecutivo Federal en el entendido de que las facultades actualmente desempeñadas en estas materias por la Secretaría de Gobernación, entre ellas, las de administrar, construir, vigilar y dar mantenimiento a

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los establecimientos federales, así como a la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y el Distrito Federal no corresponden con el carácter eminentemente político de las actividades que dicha dependencia debe ejercer, sino que, por el contrario, guardan estrecha vinculación con la actividad jurisdiccional de la *autoridad judicial*.

"La ejecución de las sanciones penales para adultos y las medidas para menores consiste, en efecto, en una actividad que la administración realiza en auxilio de la justicia penal, de ahí la necesidad de apartarla de las interferencias de la actividad política del Ejecutivo y limitarla a la aplicación, individualización y materialización de normas jurídicas y decisiones judiciales.

"La iniciativa propone la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública de las unidades administrativas encargadas de las labores de planeación, organización y gestión, de las tareas de construcción, adquisición, mantenimiento y administración de los *establecimientos carcelarios federales*, así como de la conducción de las acciones de coordinación en la materia con los distintos niveles de gobierno.

"Asimismo, el hecho de adscribir las facultades que actualmente tiene la Secretaría de Gobernación en materia de menores infractores permitirá dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales que tiene nuestro país en esta materia.

"El carácter técnico de la nueva dependencia, ajeno a las vicisitudes, tiempos y prioridades de la *actividad política*, permitirá fortalecer y profesionalizar el servicio penitenciario y, con ello, llevar a cabo los ajustes que reclama el complejo carcelario del país, entre los que destaca la necesidad de aliviar a las entidades federativas y al Distrito Federal de la carga financiera que ocasiona la indebida transferencia de las responsabilidades de la Federación, en relación con los internos del fuero federal alojados en establecimientos de carácter local.

"Con la transferencia a la propuesta Secretaría de Seguridad Pública, de las funciones vinculadas a ese ámbito, hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación, ésta vería fortalecida su capacidad para prestar singular atención al desempeño de otras funciones relevantes a su cargo, como la de fungir como conducto institucional del Ejecutivo para la comunicación con los otros poderes y con los órganos constitucionales autónomos.

"Nuestra Constitución otorga al Ejecutivo Federal una participación limitada en el proceso legislativo. En su derecho de iniciativa y en la facultad que tiene de vetar, con las limitaciones que la Ley Fundamental le impone las decisiones del Legislativo. De ahí la importancia del diálogo y de la cooperación entre ambos poderes, diálogo en que la Secretaría de Gobernación tiene una participación medular.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal

"De modo semejante, la coordinación y administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal debe dejar de ser atribución de la Secretaría de Gobernación y corresponder a la Secretaría de Educación Pública. De igual modo, se propone transferir a esta Secretaría la facultad de promover la producción de cine, radio, televisión e industria editorial. La agencia de noticias Notimex se mantiene en la Secretaría de Gobernación, cumpliendo las funciones que actualmente realiza.

"Por otro lado y por razones de técnica legislativa, la iniciativa propone una nueva redacción del artículo 27 de la mencionada ley, bajo nuevos criterios y un concepto democrático del ejercicio del poder público.

"Las labores propias del Poder Ejecutivo exigen mantener una comunicación expedita y permanente con las instancias creadas por la Constitución para fungir como vías de articulación y representación de la voluntad de los ciudadanos organizados para participar en política: los partidos y las agrupaciones políticas. La nueva redacción del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal busca, entre otros propósitos, explicitar el servicio que la Secretaría de Gobernación debe brindar al titular del Ejecutivo Federal en la gestión y ejecución cotidiana de los enlaces con partidos y agrupaciones políticas. Las ideas, principios, programas y plataformas de los partidos se hacen presentes en los órganos de gobierno con los que el Poder Ejecutivo Federal debe interactuar, en los tres órdenes de gobierno, en el ejercicio de las responsabilidades que le encomienda la Constitución. De ahí la importancia de esta función que la Secretaría de Gobernación viene ya desempeñando y que se propone explicitar en ley, de la misma forma que su función de fungir como vínculo del Ejecutivo Federal con organizaciones sociales para abordar asuntos políticos.

"El fomento de la participación ciudadana y de una cultura política democrática que se extienda a las autoridades, a los ciudadanos y a las instituciones sociales, es otra importante tarea que a la Secretaría de Gobernación corresponde cumplir. La gobernabilidad democrática encuentra uno de sus sustentos fundamentales en la presencia en estos sujetos de valores, inclinaciones, conocimientos y destrezas funcionales a ella. El proceso de toma de decisiones en una democracia se busca enriquecer mediante la participación activa de los ciudadanos. En los ciudadanos radica un enorme potencial que los mexicanos no debemos desperdiciar.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

"La iniciativa plantea transferir a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, antes, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las facultades que se tenían encomendadas en materia de pesca a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuya denominación se propone cambiar a

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"No se trata de una transferencia absoluta, pues algunas de las facultades que actualmente contiene la Ley de Pesca corresponden fundamentalmente al amparo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ello se propone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales conserve las facultades de inspección, sanciones y sustanciación de recursos en materia de equilibrio ecológico contempladas en las fracciones I, V y VI del artículo 3º. de la Ley de Pesca.

Secretaría de Desarrollo Social

"Proponemos que esta Secretaría cambie su denominación a Secretaría de Desarrollo Humano,[109] transformando una visión asistencialista y marginal del desarrollo de la persona para buscar mediante la promoción de sus capacidades su pleno desarrollo como individuo. Indudablemente, se considera a la persona humana en su doble aspecto: en su desarrollo individual y en su desarrollo social, entendiendo que el medio ambiente y social que rodea a la persona humana, tiene impacto decisivo en su desarrollo individual.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

"En la iniciativa planteamos el cambio de denominación de esta dependencia por el de Secretaría de Economía. La nueva denominación pretende comprender el impulso que a los ámbitos del desarrollo industrial y del comercio exterior debe dar el Gobierno de la República. Se estima que en la terminología empleada en el cambio de denominación, se comprenda hasta donde es posible, exhaustivamente las actividades que en estos dos renglones realiza el país. El deterioro de la micro y mediana empresas es un hecho que no amerita prueba, pues es por todos conocido. El país requiere, con urgencia, el fortalecimiento de la micro, mediana y pequeña empresas industrial y comercial. En este sentido, la creación y multiplicación de cadenas de estas unidades económicas es el gran reto que tendrá la nueva Secretaría de Economía. Por lo anterior, se explica la transferencia de la actual facultad que tiene la Secretaría de Desarrollo Social en la fracción X del artículo 32 de la ley que se modifica, a la Secretaría de Economía".

Como consecuencia de esta iniciativa de reformas, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó integrada por veintiuna dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Seguridad Pública;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

[109] Esta propuesta de reforma no fue aceptada por el Congreso Federal.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
Procuraduría General de la República.
(El texto de las atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal se presenta en el **Anexo LXI**).

Creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

Cuatro días después de tomar posesión como Presidente de la República el Lic. Vicente Fox, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación (4 de diciembre de 2000) el Acuerdo emitido el 1º. de diciembre que reformaba diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, particularmente el Artículo 8º. en el que se señalaba que "el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las *unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación* que el propio *Ejecutivo* determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

Con base en dicha reforma, el Presidente Fox acordó la creación de una estructura orgánica y funcional de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia francamente novedosa, similar a la existente en la Presidencia de los Estados Unidos de América. De esta manera, a partir del 4 de diciembre de 2000 la Oficina Ejecutiva de la Presidencia quedó integrada por doce Unidades con diferentes funciones y denominaciones, como se describe a continuación:

"Acuerdo mediante el cual se crea la
Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República
(Diario Oficial del 4 de diciembre de 2000)

"VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

"CONSIDERANDO

"Que el gobierno federal a mi cargo se ha comprometido a fomentar una administración *eficiente* y *coordinada* que cumpla los objetivos que le han sido encomendados;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Que los cambios que son necesarios realizar en las dependencias y entidades de la administración pública federal deben ser ordenados y coordinados con el objeto de seguir un rumbo único de Nación;

"Que el gobierno federal debe propiciar la evaluación constante de su actuación con el objeto de cumplir las expectativas que la sociedad ha puesto en él;

"Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor *despacho* de los asuntos;

"Que el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las *secretarías* o *dependencias* que tengan que ver con *proyectos estratégicos*, sigan un *proceso coherente y sinérgico*, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos, y

"Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una *reestructuración* de las áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de *modernizar* su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más *coordinada y especializada*, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"ARTÍCULO 1. Se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual tendrá a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomiende el presente Acuerdo.

"ARTÍCULO 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

I. *Oficina* de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
II. *Oficina* de la Presidencia para las *Políticas Públicas*;
III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
IV. *Comisión* de Orden y Respeto;
V. *Comisión* para el Crecimiento con Calidad;
VI. *Comisión* para el Desarrollo Social y *Humano*;
VII. *Oficina* de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
VIII. *Oficina* de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

IX. *Oficina* de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
X. *Coordinación Presidencial* para la Alianza Ciudadana;
XI. *Dirección General* de Administración, y
XII. *Secretariado Técnico*.

"ARTÍCULO 3. Al frente de cada una de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"ARTÍCULO 4. Las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"ARTÍCULO 5. El *Secretariado Técnico* de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique.

"ARTÍCULO 6. Las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones.

"TRANSITORIOS

"SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo por el que se Reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el Diverso que Creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1997, excepto lo que se refiere al Gabinete de Seguridad Nacional previsto en el mismo.

"TERCERO. El personal, recursos financieros y materiales con que contaban la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social de la Presidencia de la República pasarán a las unidades administrativas que se crean en virtud del presente Acuerdo.

"La transferencia a que se refiere el párrafo anterior será realizada en los términos que determine el Director General de Administración de la Presidencia de la República.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Primeras Reformas a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

Nueve días después, el 13 de diciembre, se publicó un nuevo Acuerdo para reformar los artículos 2 y 5 del anterior, a fin de incorporar a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, la Coordinación Presidencial para la Alianza Estratégica Ciudadana (que ya había sido creada en el acuerdo anterior) y para quitarle el adjetivo de "*humano*" a la Comisión de Desarrollo Social y reiterar que el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República sería responsabilidad del Secretario Particular del propio Presidente. A continuación se transcribe el contenido de dicho Acuerdo.

"Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 13 de diciembre de 2000)

"VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

"CONSIDERANDO

"Que por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de dos mil, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República;

"Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha pronunciado por una *participación ciudadana* más activa que colabore directamente con el gobierno para construir el país que los mexicanos esperan, por lo que ha considerado la creación de una unidad de asesoría de la Presidencia de la República encargada de *cuidar, fortalecer y fomentar las relaciones ciudadanas*, y

"Que el Secretario Particular del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe encargarse del Secretariado Técnico de la Presidencia de la República con el objeto de coordinar y dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en las reuniones de Secretarios de Estado o demás servidores públicos federales con el Titular del Ejecutivo Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 2 y 5 del Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva del Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, para quedar como sigue:

"Artículo 2.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
IV. Comisión de Orden y Respeto;
V. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
VI. *Comisión para el Desarrollo Social*;
VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
X. *Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana*;
XI. Dirección General de Administración, y
XII. Secretariado Técnico.

"Artículo 5.- El Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique".

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de diciembre de dos mil".

Nuevas Reformas a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

El 9 de marzo de 2001 se reformó nuevamente el Acuerdo anterior a fin regresar a la Comisión de Desarrollo Social el adjetivo "humano".

"Acuerdo por el que se reforma la fracción VI del Artículo 2 del diverso por el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 9 de marzo de 2001)

"VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

"CONSIDERANDO

"Que por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, mismo que fue reformado por diverso publicado el día 13 del mismo mes y año;

"Que la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia cuenta, entre otras unidades administrativas, con la Comisión para el Desarrollo Social;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Que el Ejecutivo a mi cargo se ha pronunciado por un desarrollo social sustentado en primer término en el *desarrollo humano*, por lo que la unidad de Presidencia de la República que coordina los esfuerzos en materia de desarrollo social debe enfocarse asimismo al crecimiento y bienestar *del ser humano*, y

"Que en virtud de lo anterior se estima pertinente modificar la denominación de la Comisión para el Desarrollo Social por la de Comisión para el Desarrollo Social *y Humano*, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción VI del artículo 2 del Acuerdo por el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, para quedar como sigue:

"Artículo 2.-
I a V.
VI. Comisión para el Desarrollo Social *y Humano*;
VII a XII

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de marzo de dos mil uno".

Más Reformas a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

El 1º. de agosto del 2003 se modificó nuevamente la estructura de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia para reducirla a solo siete unidades, y encargar las funciones de Comunicación Social a su Secretario Particular.

**"Acuerdo que establece las
Unidades Administrativas de la Presidencia de la República
(Diario Oficial del 1º. de agosto de 2003)**

"VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

"CONSIDERANDO

"Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá contar, para el mejor despacho de los asuntos, con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que considere convenientes de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República;

"Que en ejercicio de esa facultad, fueron creadas diversas unidades administrativas que colaboraron en el desempeño de las atribuciones constitucionales y legales encomendadas al Titular del Ejecutivo Federal;

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Que constituye una meta de la administración a mi cargo, que su funcionamiento se realice con el más alto grado de eficiencia y de coordinación, a efecto de cumplir con los objetivos que la sociedad mexicana le ha encomendado;

"Que para lograr su objetivo, el Gobierno Federal realiza evaluaciones constantes respecto a las unidades administrativas que le prestan apoyo técnico de manera directa al Titular del Ejecutivo Federal con el propósito de adecuar su estructura a los actuales requerimientos;

"Que concluida la primera etapa de gobierno, diversas unidades de Presidencia de la República destacaron por su intervención en el establecimiento de criterios y objetivos a seguir en la presente administración, por lo que recientemente *fueron transferidas a diversas dependencias* de la Administración Pública Federal a efecto de que contribuyan con sus funciones *desde una posición más operativa*;

"Que, además, el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las políticas y acciones de las dependencias y entidades sigan un proceso *coherente y sinérgico*, a efecto de lograr *resultados eficientes*, y

"Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una *reestructuración* de las áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de *modernizar su funcionamiento* para lograr una organización del trabajo *más coordinada y especializada*, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"Artículo 1.- La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
III. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
IV. *Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía*;
V. *Coordinación General de Opinión Pública e Imagen*;
VI. Secretaría Particular, y
VII. Dirección General de Administración.

"El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

"Artículo 2.- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Artículo 3.- Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 4.- El Presidente de la República contará con los siguientes *gabinetes* especializados:

I. Seguridad Nacional;
II. Desarrollo Social y *Humano*;
III. Económico;
IV. Político, y
V. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal.

"En dichos gabinetes participarán los Secretarios de Estado y demás servidores públicos que determine el Presidente de la República, con el objeto de analizar, definir y evaluar *políticas*, *estrategias* y *acciones* que sean competencia concurrente de varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

"Artículo 5.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones.

"TRANSITORIOS

"TERCERO.- Las funciones que venía desempeñando la *Coordinación General de Comunicación Social* de la Presidencia de la República que desaparece por virtud del presente Acuerdo, serán ejercidas por la *Secretaría Particular*.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de julio de dos mil tres".

Reformas finales a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

El 13 de diciembre del 2004 nuevamente se reformó la estructura de la Oficina de la Presidencia para dividir en dos a la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen dando nacimiento a la Coordinación General de Comunicación Social y cambiar la denominación de la Dirección General de Administración por la de Coordinación General de Administración.

"VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

"CONSIDERANDO

"Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá contar, para el mejor despacho de los asuntos, con

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que considere convenientes de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República;

"Que se considera necesario *reestructurar* algunas de las unidades a que se refiere el considerando anterior, así como *modificar la denominación de la unidad encargada de las tareas de administración de la Presidencia de la República*, lo anterior con el propósito de que estén en posibilidad de realizar sus funciones de manera óptima, y que los cambios a que se refiere el presente instrumento no implicarán ninguna modificación salarial ni presupuestal, toda vez que se llevarán a cabo con los recursos humanos, financieros y materiales existentes, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"Artículo 1.- La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
III. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
IV. Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía;
V. Coordinación General de *Comunicación Social*;
VI. Coordinación General de *Opinión Pública e Imagen*;
VII. Secretaría Particular, y
VIII. *Coordinación General de Administración*.

"El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

"Artículo 2.- Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 3.- La *Coordinación General de Administración* tendrá a su cargo las funciones de asignación, enajenación, transferencia y, en general, de administración de los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de telecomunicaciones de la Presidencia de la República. Para tales efectos dicha unidad administrativa *podrá suscribir toda clase de instrumentos jurídicos* (*sic*).

"Artículo 4.- La Coordinación General de Comunicación Social es la unidad de apoyo técnico encargada de prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación los servicios informativos de la Presidencia de la República.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Artículo 5.- Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 6.- El Presidente de la República contará con los siguientes gabinetes especializados:

I. Seguridad Nacional;
II. Desarrollo Social y Humano;
III. Económico;
IV. Político, y
V. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal.

"En dichos gabinetes participarán los Secretarios de Estado y demás servidores públicos que determine el Presidente de la República, con el objeto de analizar, definir y evaluar políticas, estrategias y acciones que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; asimismo, cada uno de dichos gabinetes podrán contar con el secretariado técnico que será coordinado por la Presidencia de la República.

"Artículo 7.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de diciembre de dos mil cuatro".

La Ley del Servicio Profesional de Carrera y la Transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la nueva Secretaría de la Función Pública

En abril del 2003, con la aprobación de la Ley que crea el Servicio Profesional de Carrera se modificaron nuevamente las atribuciones y el nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuya denominación pasó a ser ahora la de *Secretaría de la Función Pública* (D.O. del 10 de abril del 2003).

Exposición de Motivos (Fragmentos)

En la Exposición de Motivos presentada por los Senadores del Partido Acción Nacional, se hace referencia a que:

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"La Ley Federal del Servicio Público Profesional crea la figura de Servidores Públicos de Carrera como un Cuerpo de Funcionarios del Estado Mexicano subordinados al Titular del Poder Ejecutivo Federal en turno, encargados de ejecutar las políticas de éste en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Este Cuerpo de Funcionarios está administrado por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, en la persona del Oficial Mayor o equivalente, pero será coordinado por la nueva Secretaría de la Función Pública que complementa en su enfoque y contenido a la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que constituye una visión más profunda que un simple cambio de nombre.

"La iniciativa excluye expresamente a los funcionarios públicos de alto nivel que por su condición y facultades, responden más a la orientación y política del gobierno en turno, que a las necesidades técnicas requeridas por el Servicio, por lo que se les excluye expresamente de esta ley al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Coordinadores Generales y equivalentes, los miembros de las Fuerzas Armadas o personal militarizado oficialmente, personal del sistema de Seguridad Pública, personal del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste, personal Docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines, personal investigador y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil que estén sujetos al pago por honorarios.

"Esto permitirá que los primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública no estén desligados de la filosofía y propuestas políticas del gobernante en turno permitiendo orientar sus políticas en el sentido comprometido en su campaña electoral y en sus programas, e impide desviaciones en el Servicio al excluir expresamente a quienes forman parte de otros servicios de carrera y a los que son contratados por honorarios.

"Por otro permite a los Funcionarios Públicos de Carrera concursar con base en sus méritos y en igualdad de oportunidades para los puestos llamados de Enlace hasta Director General Adjunto conforme a las bases que esta misa Ley establece.

"Al mismo tiempo crea la figura de Funcionario de Libre Designación que permite a los Secretarios designar y remover libremente es decir, sin concurso, a los Directores Generales de las Dependencias, con la restricción de que deben cumplir los perfiles requeridos para el cargo y tener la categoría de Servidores Públicos de Carrera.

"Adicionalmente se crea la figura de Gabinete de Apoyo, la cual busca regularizar una situación que se da de facto en la Administración Pública Federal pero que causa distorsiones en su funcionamiento. Al permitir a los funcionarios que ocupen los

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cargos de más alto nivel en la Administración como Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Coordinadores Generales y equivalentes poder contar con grupos de asesores de su confianza para que ocupen los cargos de secretarios particulares, asesores, secretarias privadas e incluso choferes y les puedan dar el nivel adecuado en su condición de miembros de un Gabinete de Apoyo, que ocupan temporalmente cargos en la Administración Pública pero que no son servidores de carrera.

"En este contexto, la creación de estos Gabinetes de Apoyo se limita a la capacidad presupuestal de la dependencia y a la prohibición expresa de realizar funciones directivas que corresponden por ley a la propia dependencia.

"Es fundamental mencionar que esta ley vincula aspectos administrativos de la administración del personal de carrera pero de ninguna manera tiene implicación en materia del trabajo, la cual se mantiene en los términos de las legislación aplicable, la cual ni se modifica, ni se adiciona, ni se deroga.

"El Servicio Público Profesional se desagrega en siete subsistemas para su funcionamiento a saber:

a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano;
b) Reclutamiento;
c) Selección;
d) Formación;
e) Desarrollo Profesional;
f) Evaluación por Competencias y Resultados, y
g) Reubicación y Separación".

"ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI para quedar como sigue:

"Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;
XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

"Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI bis. Dirigir, organizar y operar el *Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;
XVIII. Aprobar y registrar las *estructuras orgánicas y ocupacionales* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; *previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*;
XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;
XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y
XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".

La "Exposición de Motivos" completa, así como el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales se presenta en el **Anexo LXII**.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Desaparición de los Departamentos Administrativos como dependencias directas del Ejecutivo Federal

Casi a finales de la gestión del Presidente Fox, el Instituto Nacional de Administración Pública, al igual que lo había venido haciendo desde su fundación en 1955, realizó un Seminario con la idea de analizar y proponer las reformas de tipo orgánico y funcional que podrían ser adoptadas al inicio del siguiente sexenio. Entre dichas reflexiones surgió la pregunta de: ¿qué debía hacerse con la figura de los Departamentos Administrativos creados a partir de 1917?, dado que el último de ellos, el encargado del Gobierno del Distrito Federal en nombre del Presidente de la República, había desaparecido durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo.[110]

Quizá basadas en dicha reflexión, la bancada del Partido Verde Ecologista de la Cámara de Diputados, así como la del Partido Acción Nacional, remitieron al Congreso de la Unión sendas iniciativas para desaparecer de la Constitución y la Ley Orgánica, la figura de los "departamentos administrativos". La crítica que en ambas iniciativas de desaparición de los departamentos administrativos se hizo a dichas dependencias que en su momento llegaron a jugar un papel importante en la evolución de la administración pública centralizada fue, en el caso de la del Partido Verde Ecologista, demasiado simplista y desconocedora de la importante función que, en su momento, desempeñó este nuevo tipo de dependencias directas del Ejecutivo Federal. Se trató más bien de *¡una gran lanzada a moro muerto!*, pues era fácil prever que no habría gran resistencia a una iniciativa conducente a su desaparición formal en los textos jurídico-administrativos del orden federal, puesto que, para esa fecha, ya no existía ningún "departamento" de este tipo entre las dependencias directas del Ejecutivo Federal.

Las Iniciativas de los Grupos Parlamentarios del Partido Verde Ecologista y del Partido Acción Nacional, en la Cámara de Diputados

1. "Iniciativa que reforma diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario del PVEM, recibida en la Sesión del martes 6 de diciembre de 2005.

"Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en uso de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56

[110] "Análisis y prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012". Revista de Administración Pública, No. 112, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., págs. 61 y 62.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

"Exposición de Motivos

"En un Estado moderno, como el nuestro, debe analizarse la conveniencia de seguir manejando figuras jurídicas obsoletas como los departamentos administrativos, cuya labor se basaba en *prestar auxilio de servicios técnicos y de coordinación administrativa* para el Ejecutivo, pero que en la actualidad son inoperantes, pues han caído en desuso, ya que no existe ninguno dentro de la estructura administrativa que sigue estando a cargo del Poder Ejecutivo.

"Los departamentos administrativos, desde su creación en la Constitución de 1917, no funcionaron conforme a la naturaleza jurídica para la que había sido creada, sino sirvieron y siguieron sirviendo, para la *administración y control del propio Ejecutivo* (*sic*).

"La historia nos enseña que a través de su devenir histórico, estos departamentos en vez de seguir los lineamientos de la Ley de Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos, y demás dependencias del Ejecutivo Federal, han servido para que el Ejecutivo tenga *el manejo y control* de la Administración Pública. (¡Pues para eso se creaban precisamente!).

"Basta recordar que en el año de 1917, los tres departamentos administrativos que se crearon sirvieron para descentralizar (*sic*) la administración, no para el apoyo técnico administrativo para lo que fueron creados.

"En la administración de 1928, estos departamentos fueron utilizados para una función específica conforme a su naturaleza jurídica (*sic*), sin embargo el Ejecutivo logró (*sic*) que en la práctica estos departamentos no funcionaran en una forma ideal. De hecho sólo sirvieron para los intereses del Presidente en turno (*sic*).

"En ese mismo año se promovió la reforma constitucional que sustituía a la figura de Gobernador del Distrito Federal, por la de Jefe de Departamento, logrando el Ejecutivo de esta manera el control para nombrar y removerlo libremente, así como para evitar la duplicación de mandos en el ámbito territorial, por una parte del titular del Ejecutivo Federal y por la otra de los titulares de las municipalidades.

"En 1934 al Departamento Judicial se le cambió el nombre por el de Procuraduría General de la República, instrumento administrativo que existe actualmente para que el Ejecutivo tenga el monopolio de la acción penal, esto debido a que es él quien nombra y remueve libremente al Procurador.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En el año de 1935 se cambió la denominación de Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal, por la de Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, esto se hizo para evitar que algunas de las *Secretarías* o *Departamentos Administrativos*, tuvieran preeminencia sobre las otras, para jerarquerizar todos de la misma manera y así los departamentos administrativos tuvieran el mismo rango que una Secretaría de Estado (*sic*). Hecho que fue mal visto en esa época por los titulares de las Secretarías.

"En la administración de 1936 empiezan a desaparecer algunos de los siete departamentos que existieron hasta antes de esta fecha, que ya no eran funcionales para el Ejecutivo en turno, *reabsorbiendo sus funciones* las Secretarías de Estado respectivas; sin embargo, en 1937 se crean otros tres departamentos administrativos, como el Departamento de Ferrocarriles Nacionales, el cual fue sustituido posteriormente por un organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

"Es a partir de 1937 que se determinó cambiar la naturaleza administrativa de algunos de los *departamentos administrativos*, convirtiéndolos en Secretarías de Estado, con lo cual se inicia una inconveniente tradición de considerar a los *departamentos* como pequeñas *Secretarías de Estado*, circunstancia que obligó a las posteriores administraciones a transformar en *Secretarías de Estados* a los *departamentos administrativos*, ya sea por atender presiones de tipo político o político-electoral de quienes eran sus titulares o aspiraban a serlo.

"De hecho el último departamento administrativo que existió hasta 1994 fue el Departamento del Distrito Federal, y que duró dentro de la legislación hasta 1998, como departamento administrativo, siendo modificada la denominación de su titular, nombrándosele Jefe de Gobierno, el cual se transformó en un cargo de elección popular.

"Es así que en nuestra Constitución, todavía se sigue contemplando la figura jurídica de *departamentos administrativos*, los cuales ya están en desuso y que continúan plasmadas como figuras de derecho positivo sin estar vigentes.

"El propósito de la presente iniciativa es que se reformen los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales todavía contemplan como figura jurídica a los departamentos administrativos.

"Como ha quedado demostrado, la ineficiencia e ineficacia con la que se manejaron estas figuras en su devenir histórico (*sic*), fueron las causas por lo que fueron subsumidas sus funciones administrativas por las Secretarías de Estado, o por otros instrumentos de carácter administrativo que han servido tanto jurídica como políticamente al Ejecutivo.

"Es por eso que dentro de la *organización de la Administración Pública* no se deben contemplar estas figuras en este momento histórico.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En primer lugar porque en la práctica administrativa el concepto se refiere a determinadas áreas, que se manejan en las empresas privadas o públicas (*sic*), por ejemplo el *departamento* administrativo de recursos humanos, o el de recursos materiales, y no así como órganos administrativos, el concepto que se creó en 1917, era para que la administración pudiera manejar en forma organizada, sistemática y *técnicamente* un tema de la agenda del Ejecutivo.

"En segundo lugar, se deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo cree los departamentos administrativos, que sirvan a sus intereses (*sic*), lo cual no debemos permitir, por lo tanto debe desaparecer la figura mencionada, ya que hay que recordar que se han creado otro tipo de organismos como son los descentralizados, los desconcentrados, y las empresas de participación estatales, por lo que no se da una certidumbre jurídica al continuar usando un término como el de departamento administrativo que en la práctica ha caído en desuso.

"Es así que, de no llevarse a cabo la reforma, de eliminar la figura jurídica de Departamentos Administrativos estaríamos ante una incongruencia y una falta de lógica jurídica (*sic*). Pues a pesar de no existir la figura, la seguimos contemplando en nuestra ley fundamental.

"No debe pasar desapercibido que la función de la Administración Pública es la de proporcionar los bienes y servicios necesarios, para generar el bien común de la sociedad. Es decir, la administración tiene como misión servir de manera efectiva y eficaz a la sociedad, lo cual no se logrará hasta que haya una verdadera voluntad (*sic*).

"El que siga apareciendo en nuestra Carta Magna un instrumento administrativo no vigente provoca una incertidumbre jurídica, pues la misma podrá ser utilizada para fines personales del Ejecutivo (*sic*). La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

"Como lo establece en su obra de Derecho Administrativo, Gabino Fraga, la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, y desde el punto de vista material como "la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

"De lo antes expuesto, someto a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Único. Se reforman los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

2. "Iniciativa que reforma los Artículos 29, 82, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Norma Patricia Saucedo Moreno, del Grupo Parlamentario del PAN, recibida en la Sesión del 9 de marzo de 2006.

"Exposición de Motivos

"La Administración Pública, que como país se estructura de manera interna, surge históricamente al integrarse una serie de requisitos para que ésta pueda llevarse a cabo, como es la obtención de soberanía estructurada como nación, el dominio de un territorio, y la monopolización de la fuerza pública, como estratos mínimos para que se dé su aparición.

"En nuestros antecedentes históricos podemos señalar que la Administración Pública data formalmente del siglo XIX, con un primer período comprendido entre 1821 y 1853, y la aparición de la administración *centralizada* y sus primeras Secretarías de Estado.

"Es importante acotar la diferencia entre la administración pública *centralizada* y la *descentralizada*, ya que para los efectos de esta propuesta es la primera la que nos atañe indicar, pues la *descentralizada* es preexistente al Estado mexicano mismo, constituido formalmente como tal, e integrado por instituciones como el Sistema Postal Mexicano, el Nacional Monte de Piedad y la Lotería Nacional, entre otros.

"Con la administración *centralizada* se ve surgir a la luz la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina y la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

"Para 1836 y con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, surgen las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior, el primero de ellos absorbe y fusiona las funciones de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y a la *Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia*; y, por su parte, el Ministerio del Interior absorbe las funciones de Negocios Eclesiásticos y las Relaciones Interiores, tomando un carácter preeminente importante el Ministerio del Interior, por la relevancia de sus actividades.

"Años más tarde, en 1841, se lleva a cabo otra reorganización administrativa, surgiendo las actividades de Gobernación y de Instrucción Pública. Con la creación de las actividades y materia de Gobernación, se encargan tareas relativas con alojamiento, ayuntamientos, archivo general, árbitros municipales, asambleas o juntas departamentales, y muchas otras actividades.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En 1843, se lleva a cabo otra reestructuración y se crean los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, y el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

"En el año de 1853 surge una nueva actividad, denominada "de Fomento", y se llevan a cabo más modificaciones en las facultades de las Secretarías. De igual forma, durante 1858 con la nueva Constitución, no se modificó formalmente la administración *centralizada*, pero sí se modificaron las funciones de algunas dependencias con los efectos de la Guerra de los Tres Años, la lucha contra el Segundo Imperio y los efectos de la separación iglesia-Estado.

"En el período comprendido entre 1861 y 1867 aparecieron y desaparecieron *dependencias*, intercambiando entre ellas facultades y actividades.

"Con el gobierno de Porfirio Díaz, en los períodos comprendidos de 1891 y 1917, se contaría con las Secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, de Fomento, de Hacienda Crédito Público y Comercio, y de Comunicaciones y Obras Públicas, y algunas de ellas sufrirían durante el mismo período algunas modificaciones.

"La Constitución Política de 1917 trajo consigo innovaciones como la Ley de Secretarías de Estado, la desaparición de la Secretaría de Justicia y los *Departamentos Administrativos*.

"Surge el Departamento de Salubridad, encargado de la preparación de vacunas, vigilancia sobre venta y uso de sustancias venenosas, congresos sanitarios, policía sanitaria de puertos, costas y fronteras, y en general sobre la vigilancia sanitaria de la República.

"Posteriormente, también se crean el Departamento Universitario y el de Bellas Artes, heredando las funciones de la extinta Secretaría de Instrucción Pública porfiriana. Así también, se crea el Departamento de Estadística.

"Surgen otros, como el de Asistencia Social Infantil, el Departamento de Educación Física, el Departamento del Trabajo, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, y muchos otros, como el Forestal y de Caza y Pesca, el Agrario, el de Asuntos Indígenas y el de Prensa y Publicidad.

"Así, podemos ver que la Constitución Política, como norma fundamental que rige los destinos de nuestra nación, estructurados jurídicamente en normas que armonizan nuestra vida en sociedad, es la encargada de contemplar la manera en que la organización administrativa se conforma, por ello, desde antecedentes remotos encontramos los primeros testimonios de los Departamentos Administrativos.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Poco a poco esta serie de Departamentos Administrativos irían delegando sus actividades (*sic*) a las Secretarías de Estado, eliminando uno a uno su existencia, hasta quedar uno sólo, el Departamento del Distrito Federal.

"En el artículo 82, fracción VI, relativo a los requisitos para ser Presidente de la República, se propone la sustitución de la denominación relativa al Jefe de Departamento por la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, figura que sustituyó la anterior de Jefe del Departamento del Distrito Federal.

"Al desaparecer el último *departamento administrativo* y publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993 las reformas a la Constitución Política relativas a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, que venía a sustituir el departamento administrativo existente hasta entonces, no se planteó de igual manera la supresión del concepto de "departamento administrativo", por lo que con la presente propuesta se viene a subsanar esa omisión (*sic*) y se actualiza la Norma Fundamental, llevándola a una realidad actuante.

"Así, con ello se cumple una función primaria de todo Congreso, y nuestra obligación como representantes populares de mantener la normatividad constitucional en una constante actualización normativa, que brinde certeza y evite la confusión.

"Por todo ello y con fundamento en lo anteriormente expuesto, presenté a esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con

"Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 29, 82, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Las dos iniciativas fueron dictaminadas conjuntamente el 26 de abril del 2006. El texto de la reforma aprobada finalmente se encuentra en el **Anexo LXIII**.

3.2 Felipe Calderón (1º/XII/2006 - 30/XI/2012)

A diferencia de lo ocurrido en los sexenios que van de 1958 al 2000, el Presidente Felipe Calderón no envió al inicio de su gestión gubernamental, ni propició que el grupo parlamentario de su partido remitiera al Congreso de la Unión una propuesta de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o su entonces equivalente. No fue sino hasta septiembre del 2009 cuando el Titular del Ejecutivo envió al Poder Legislativo Federal una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en la que proponía la desaparición de las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, y que no le fue autorizada por el Congreso de la Unión. A continuación se reproducen fragmentos de la Exposición de Motivos de dicha iniciativa.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Fragmentos)

"La función administrativa que realiza el Ejecutivo Federal tiene como objetivo último la satisfacción de los intereses colectivos, según las necesidades y prioridades que se van transformando en el tiempo; por tal razón, se considera que la Administración Pública Federal es *permanente* en el ejercicio de su función, pero es *dinámica* en su organización y estructura.

"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación se realiza conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, con sus múltiples reformas y adiciones posteriores, es el ordenamiento que determina cuáles son las dependencias del Ejecutivo Federal, así como los ramos administrativos que a cada una de ellas les corresponde ejecutar.

"El Ejecutivo Federal a mi cargo considera ineludible realizar una *reorganización del sector público* y, por ende, propone a la representación popular modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de que su estructura se ajuste a los retos nacionales y necesidades de la sociedad mexicana, teniendo como objetivo la satisfacción de los intereses colectivos de manera más eficiente, buscando evitar la duplicidad de funciones y reducir costos de operación.

"La necesidad de una reestructuración administrativa se abre paso en el marco de una de las más severas crisis financieras y económicas a nivel internacional, en la que el Gobierno Federal ha implementado una serie de importantes medidas que en su conjunto representan una estrategia integral para la *racionalización del gasto público*.

"Tales circunstancias representan una oportunidad óptima para fortalecer a la Administración Pública Federal, *agrupando en forma congruente el despacho de los asuntos del orden administrativo*, así como para *actualizar el marco normativo* de las dependencias involucradas y *reformar* aquellos aspectos que se encuentran obsoletos.

"En este contexto, la presente Iniciativa plantea la desaparición de las secretarías de la Función Pública, Reforma Agraria y de Turismo. Nótese que se trata de la supresión de las *estructuras* administrativas de esas dependencias, más no de eliminar las *funciones* que tienen asignadas o de soslayar la importante función administrativa a su cargo. El objetivo es *hacer más con menos*, aprovechando estructuras existentes y *evitando, además, posibles duplicidades*.

"De esta manera las funciones fundamentales de dichas dependencias –más no el gasto administrativo que hoy representan– se trasladarían a otras secretarías afines.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Por otra parte, se establecen mecanismos y plazos específicos a fin de que los recursos destinados al servicio de las dependencias que desaparecen, así como sus asuntos en trámite, sean transferidos a las dependencias que las sustituyen, o bien a la Presidencia de la República, respectivamente, con la finalidad de que puedan iniciar la plena ejecución de sus nuevas funciones en un plazo razonable.

"Debe insistirse que la Iniciativa no implica un menoscabo en las *funciones sustantivas* que las leyes asignan a esas secretarías, ni tampoco significa una disminución en el nivel de atención a los intereses colectivos que tienen conferidos, sino que únicamente propone *nuevas formas de organización más eficientes*.

"En términos generales, el criterio que se ha optado para elegir a las dependencias que asumirían las funciones de las que desaparecerían, es el de seleccionar los *ramos administrativos* que funcionalmente resultan más compatibles; por ejemplo, si a la Secretaría de Economía le corresponde formular las políticas generales de industria y comercio interior, lo más lógico es que en éstas se incluya el desarrollo turístico, toda vez que es un importante componente de la actividad económica nacional.

"En este orden de ideas, en el caso de las secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo, salvo excepciones muy puntuales, se ha privilegiado trasladar las funciones en bloque a las secretarías de Desarrollo Social y de Economía, respectivamente. En el caso de la Secretaría de la Función Pública su competencia se distribuiría entre la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Mención particular merece el traspaso de funciones de la Secretaría de la Función Pública, toda vez que, en este caso, se trata de que la Presidencia de la República determine y vigile ciertas políticas y directrices que impactan en forma transversal a la Administración Pública Federal en aspectos que implican la mejora de la gestión pública y la implantación de políticas de gobierno electrónico, entre otras.

"*1. Desaparición de la Secretaría de la Función Pública*

"La Secretaría de la Función Pública fue concebida originalmente como la dependencia encargada de la fiscalización del uso de los recursos públicos; así como la investigación de actos u omisiones de los servidores públicos que constituyan probables responsabilidades administrativas y la imposición de las sanciones correspondientes.

"En su competencia actual, a la Secretaría de la Función Pública se le ha encargado también la *mejora de la gestión pública*, la *evaluación del desempeño*, el *cumplimiento de los objetivos de los programas*, las *adquisiciones y obras públicas*, los *programas de gobierno digital*, la *conducción del servicio civil de carrera* y el *manejo del patrimonio inmobiliario nacional*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"El cambio fundamental que se propone es la creación de la Contraloría General de la República, como una dependencia que focalice todos sus esfuerzos a las funciones relativas a la investigación de conductas u omisiones que probablemente constituyan responsabilidades administrativas, es decir, un órgano dedicado a vigilar el cumplimiento de la legalidad en el servicio público, la prevención y atención oportuna de los casos específicos de corrupción.

"El replanteamiento de las funciones en materia de *contraloría interna* en la Administración Pública Federal, conlleva la separación, por un lado, de las funciones de investigación de las conductas u omisiones de los servidores públicos constitutivas de responsabilidades administrativas y, por el otro, la competencia para imponer las sanciones correspondientes distintas a aquellas que correspondan a la autoridad jurisdiccional.

"Por otro lado, la iniciativa plantea la posibilidad de que los órganos internos de control, además de la función de investigación, conozcan de las responsabilidades administrativas que ameriten sanciones menores, señaladamente la amonestación pública o la privada, la suspensión menor a quince días o, incluso hasta treinta, en caso de reincidencia. Con ello se evitará llevar ante el Tribunal conductas que si bien pueden constituir una irregularidad sancionable, no ameritan poner en marcha todo un procedimiento del orden jurisdiccional para ser sancionadas.

"Como ya se señaló, los órganos internos de control quedarán adscritos orgánica y funcionalmente a la Contraloría General de la República, por lo que corresponderá a ésta nombrar a sus titulares; coordinar su actuación; homologar procedimientos; dictar las políticas de su actuación; solicitar la rendición de cuentas por sus actividades y, por consecuencia, conocer de las responsabilidades de los titulares de los citados órganos. De esta forma, los órganos internos de control se convertirían esencialmente en investigadores y, como consecuencia, habrán de reducir su estructura de forma tal que se generen importantes ahorros.

"Con la propuesta anterior se mantiene y refrenda el compromiso del Ejecutivo Federal a mi cargo de prevenir y combatir frontalmente la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

"Por lo que hace la materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, la propuesta que se somete a la consideración de esa Soberanía indica que corresponderá a la propia Contraloría General de la República asumir las funciones que al día de hoy competen en dichas materias a la Secretaría de la Función Pública.

"Lo anterior, dado que en estas materias debe existir un adecuado control normativo que dé certeza y seguridad jurídica tanto a las dependencias y entidades de la Administración

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Pública Federal que realizan contrataciones, así como a los proveedores y contratistas, toda vez que es de suma relevancia y de la más alta sensibilidad el asegurar que el ejercicio del gasto público se apegue a las normas que regulan tales materias.

“La Contraloría General de la República asumiría las funciones que implican la aplicación de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la atención de quejas, inconformidades, conciliaciones y la imposición de sanciones a proveedores y contratistas.

“El propósito es también el dictar las políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, a fin de controlar directamente las materias que son fundamentales para el ejercicio del gasto público, principalmente el de infraestructura que es una de las prioridades de esta administración; asimismo, el hecho de controlar directamente las funciones inherentes a dichas materias implicará, necesariamente, mayor agilidad y pronta atención de los procedimientos de conciliaciones, quejas e inconformidad es, dado que ello implica agilizar el gasto público.

“Con el objeto de que continúe la *mejora en la gestión pública*, se propone que esta función *se asuma directamente por la Presidencia de la Repúblic*a y se desvincule de las actividades de contraloría, toda vez que el enfoque que debe prevalecer es el de la mejora continua y no el de sanción en aspectos que no tienen que ver con responsabilidades administrativas, sino con el fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

“Otra función que implica una acción centralizada directamente desde la Presidencia de la República, tiene que ver con el establecimiento de políticas en materia de *gobierno electrónico*, las cuales impactan en forma transversal en toda la Administración Pública Federal.

“Las funciones indicadas requieren el impulso de acciones *desde la Presidencia de la República*, a efecto de estandarizar procedimientos y criterios para lograr un mayor y mejor control en la Administración Pública Federal.

“Ahora bien, por lo que se refiere a la administración del patrimonio inmobiliario federal, se plantea que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia que asuma las funciones que hoy en día viene realizando la Secretaría de la Función Pública, en virtud de que esa función se encuentra estrechamente vinculada con la racionalización en el ejercicio del gasto público para la administración, mantenimiento, conservación, mejora y estandarización del uso de espacios de los inmuebles que constituyen el patrimonio inmobiliario federal.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Por su parte, el control en materia de servicios personales y, por consiguiente, la organización y dirección del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se consolidaría en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual ya tiene asignada la competencia en materia de servicios personales, lo que a su vez tiene una estrecha vinculación con el ejercicio del gasto público. Al efecto, se propone que previo dictamen de suficiencia presupuestal de la propia Secretaría, la *Presidencia de la República* apruebe *las estructuras orgánicas y ocupacionales*.

"2. *Desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria*

"En 1992, con la reforma al artículo 27 constitucional, el Constituyente Permanente declaró concluido el reparto agrario y, por ende, la dotación de tierras a ejidos y comunidades, así como la creación de centros de población, funciones que tenía a su cargo la Secretaría de la Reforma Agraria. De hecho, en el régimen transitorio de la reforma citada se dispone que dichos asuntos tendieran a desaparecer, pues esa dependencia únicamente tendría a su cargo la atención de aquéllos que estuvieran pendientes.

"La legislación agraria vigente establece que el ámbito competencial de la Secretaría de la Reforma Agraria se concentra en funciones como la de administrar los terrenos nacionales y baldíos, así como el ordenamiento de la propiedad rural. En paralelo, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios tienen a su cargo la defensa y representación de ejidos y comunidades, así como la resolución y atención de cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de aquéllos.

"De manera acorde con la evolución de las funciones de esa dependencia y la necesidad de vincularlas con el desarrollo de las comunidades rurales y con las acciones gubernamentales en materia de regularización de la tenencia de la tierra, se propone la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la transferencia de sus funciones a la Secretaría de Desarrollo Social.

"La propuesta es congruente, puesto que la Secretaría de Desarrollo Social tiene competencia en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; asimismo, ejecuta programas para sectores sociales desprotegidos, lo que se complementaría con las funciones de ordenamiento de la propiedad rural y la atención de conflictos agrarios que actualmente realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

"Es pertinente dejar en claro que en la Iniciativa se establece de forma genérica que la Secretaría de Desarrollo Social aplicará las leyes, reglamentos y demás disposiciones en materia agraria, con el objeto de otorgarle las facultades suficientes para atender aquellos asuntos que si bien se originaron al amparo de ordenamientos agrarios que ya se encuentran abrogados, hoy en día pudieren requerir una resolución jurídica.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Por otra parte, se pretende que los programas a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria sean ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto que el Registro Agrario Nacional formaría parte de su estructura orgánica.

"*3. Desaparición de la Secretaría de Turismo*

"Es indudable que el ramo turístico es uno de los sectores económicos más dinámicos e importantes para el Estado Mexicano, ya que constituye una fuente importante de ingreso, movilización de divisas y generación de empleos, así como para la atracción de inversión extranjera, todos ellos factores determinantes para apoyar, promover e impulsar el desarrollo nacional y crecimiento económico.

"En razón de su importancia, la reorganización de la actividad turística es un elemento esencial para fomentar y promover el desarrollo de la riqueza cultural, la biodiversidad de ecosistemas y recursos naturales del país, atraer la inversión extranjera en proyectos de infraestructura turística y consolidar a nuestra Nación hacia el exterior como un país competitivo y atractivo.

"En este contexto, se propone la desaparición de la Secretaría de Turismo y la transferencia de las funciones que actualmente tiene encomendadas a la Secretaría de Economía. Ahora bien, en relación con lo anterior, se modificaría la denominación de la Secretaría de Economía por la de Secretaría de Economía y Turismo, por considerar que esta última indica de manera más exacta los ramos y actividades respecto de los cuales dicha dependencia ejercerá sus atribuciones.

"La asignación de las funciones en materia turística a la Secretaría de Economía obedece a que ésta es la encargada de conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior y atraer la inversión extranjera, actividades todas encaminadas a impulsar el crecimiento económico nacional. De ahí la plena compatibilidad con el fomento y la regulación de la actividad turística, como área prioritaria para alcanzar un alto nivel de desarrollo y, con ello, elevar el bienestar de la población.

"Asimismo, la integración de la actividad turística a la Secretaría de Economía y Turismo conservará el enfoque cultural, histórico, educativo y ambiental necesario para el desarrollo sostenido de dicho sector que, desde hace varios años, la Secretaría de Turismo ha venido promoviendo.

"Desde luego, se propone que las entidades paraestatales con atribuciones en materia turística, señaladamente el Fideicomiso Fondo Nacional de Turismo y el Consejo de Promoción Turística permanezcan sin modificación alguna, pero ahora en el sector coordinado por la Secretaría de Economía.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"En este sentido, la reestructura administrativa propuesta está orientada a focalizar recursos y esfuerzos, y a fortalecer la labor que realizaría la Secretaría de Economía y Turismo.

"En correspondencia con el propósito de la reforma, se plantea que la Corporación Ángeles Verdes forme parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que ésta asuma las funciones relativas a la prestación de servicios de asistencia, emergencia mecánica, auxilio y apoyo al tránsito de personas por los caminos y puentes federales.

"*4. Otras modificaciones*

"Con motivo de las modificaciones que se proponen, se actualiza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la referencia a los departamentos administrativos, toda vez que constitucionalmente no existen; asimismo, se actualiza la referencia a la denominación, fundamentalmente, de la Secretaría de Economía y Turismo.

"También se precisa la obligación de las secretarías y la Contraloría General de la República de someter a consideración de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal todos los proyectos de instrumentos presidenciales que deseen proponer al titular del Ejecutivo Federal.

"Por otra parte, en consistencia con las propuestas de la reestructura administrativa, se precisan ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de evaluación de desempeño, o bien se eliminan funciones que no tienen razón de ser, como lo es vigilar el cumplimiento de normas, que es un aspecto que debe corresponder a la contraloría".

(El texto completo de la iniciativa se incluye en el **Anexo LXIV**).

Como ya se indicó, esta iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no fue aprobada por el Congreso de la Unión.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

EPÍLOGO

Después de recorrer doscientos años de historia de la Administración Pública Centralizada en México (1810-2010) se podría intentar un breve resumen de sus principales notas características a lo largo de dicho período. Para empezar, cabría destacar que desde los últimos gobiernos virreinales de la Nueva España (1810-1821) coexistieron al mismo tiempo que las dependencias administrativas directas del Virrey, como lo eran los cuatro "departamentos" de la "Secretaría del Virreinato", otras figuras de naturaleza jurídico administrativa muy diversa como lo eran los "Estancos" o Monopolios encargados de controlar, desde el gobierno, actividades productivas y comerciales relacionadas con el tabaco, la pólvora, el azogue, el pulque, la nieve, el papel sellado y los naipes, entre otras, al igual que otras instituciones públicas como la Casa de Moneda, el Monte de Piedad de Ánimas, la Junta de Amortización de Créditos de la Moneda de Cobre y la Academia de San Carlos, tan sólo por poner unos cuantos ejemplos. Ello permite señalar que, desde finales de la administración virreinal (1810-1821), existía una estructura jurídico-administrativa pública que combinaba la figura de las dependencias directas del titular de las funciones ejecutivas del gobierno que hoy se denominan la administración pública "centralizada", con otras entidades "descentralizadas" que actualmente se conocen como la administración pública "paraestatal".

También cabe destacar que, a partir de la formalización efectiva de la independencia de México en 1821 (pues ya había sido decretada oficialmente sin éxito en 1813 por el Congreso de Anáhuac) a las dependencias directas del órgano Ejecutivo de gobierno se les empezó a designar genéricamente como "Secretarías de Estado y del despacho" (debido a una lectura poco afortunada del Título IV de la Constitución de Cádiz de 1812, que se refería a la existencia de una "Secretaría de Estado" y otras seis "Secretarías del Despacho") si bien en fechas posteriores se utilizó la denominación de "Ministerios", sobre todo en las etapas en las que la República "unitaria o centralista" sustituyó a la República "federal" constituida originalmente con base en la Constitución de 1824. Es de destacarse que fue durante las administraciones "centralistas" que surgieron los primeros organismos descentralizados en el México independiente, a la manera en que existían en la última etapa del virreinato, como lo fueron el Banco de Avío y el Banco

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de Amortización de la Moneda de Cobre. Lo anterior se explica ya que los gobiernos "federales" estaban comprometidos con los principios del liberalismo económico que postulaba el retiro del gobierno de las actividades económicas del país para dejarlas en manos de los particulares, el famoso "*laissez faire*, *laissez passer*".

No fue sino hasta 1917 cuando surge constitucionalmente un nuevo tipo de dependencias "centralizadas", los "departamentos administrativos", que son incluidos por primera vez en las Leyes de Secretarías promulgadas por Venustiano Carranza en mayo y en diciembre de ese año, la primera en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y la segunda ya como Presidente Constitucional. Este segundo tipo de dependencia directa del Ejecutivo subsistió hasta 2006, cuando fue eliminado de la legislación mexicana a virtud de una iniciativa de las bancadas del Partido Verde Ecologista y del de Acción Nacional, que fue aprobada por el Constituyente Permanente en ese año. Un novedoso tipo de institución de la administración pública federal, los "organismos autónomos constitucionales", empezó a surgir a partir de la modificación de la naturaleza jurídica del Banco de México en el período del Presidente Carlos Salinas de Gortari, al cual se han sumado últimamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); los cuales todavía están en espera de ser estudiados por la doctrina administrativista mexicana para definir su naturaleza jurídica y operativa común, como en su momento ocurrió con los departamentos administrativos en 1917 y las entidades paraestatales en 1976.

Fue a partir de 1925 que los organismos descentralizados y las empresas públicas o de participación estatal empezaron a ser utilizados con más frecuencia dentro de la administración pública federal. En 1947, cuando ya existían casi dos centenas de dichas entidades, el Presidente Miguel Alemán promovió la aprobación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En 1976 se incluyó en la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "*las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación y forma de creación"*, y en 1986 se promulgó la primera Ley Federal de Entidades Paraestatales, actualmente en vigor, en la cual se establecen las formas de regulación del Ejecutivo Federal en su creación, operación y control.

Por lo que se refiere a la planeación de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, podría señalarse como un primer antecedente la Ley de Planeación de 1930, si bien ésta se refería más bien a la elaboración de Planos geográficos y estadísticos y no de Planes de desarrollo económico y social, como los que se empezaron a elaborar a partir de 1958. En 1934 el PNR elaboró un Plan Sexenal para imponérselo como compromiso a cumplir a su candidato a la Presidencia, el Gral. Lázaro Cárdenas, pero no se trató de un *plan oficial* de gobierno, como lo sería el elaborado en 1980 por el Presidente José López Portillo o los subsecuentes Planes Nacionales de Desarrollo a partir del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, con base en las reformas a los

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

artículos *25 y 26* de la Constitución y la nueva Ley de Planeación de 1983. Cabría mencionar también como antecedente la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica promulgada por el Presidente Miguel Alemán en 1950, así como la creación de la Comisión de Inversiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante su sexenio, misma que pasó a depender de manera directa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines en 1952 y sirvió de base para la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, encargada a partir de entonces de la elaboración de Planes y Programas de Inversión para el Sector Público, hasta la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, la cual desapareció en 1992.

Por lo que se refiere a los intentos de reformar a la administración pública durante los doscientos años pasados, cabría distinguir por lo menos dos grandes tipos de reforma: a) Las meramente *incrementales*, para crear una o más dependencias del Ejecutivo o redistribuir sus atribuciones en función de situaciones coyunturales o compromisos políticos del momento, y b) Las *de Fondo o Integrales*, basadas en diagnósticos elaborados previamente con base en estudios elaborados por una Comisión a una Unidad Administrativa con facultades específicas para promoverlas y evaluarlas a lo largo de un proceso de mediano o largo plazo. Ejemplo de estas últimas lo constituyen la Comisión encargada de "reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la Administración Pública",[111] presidida por Lucas Alamán en 1843 y que instrumentó sus principales recomendaciones diez años después, a lo largo de 1853, o la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia establecida en 1965,[112] presidida por José López Portillo, y cuyas recomendaciones se fueron instrumentando a partir de 1971 hasta finales de 1982. También cabría señalar que las funciones de reforma administrativa del Ejecutivo Federal en su conjunto han estado asignadas bien a una Secretaría del Despacho o a un Departamento Administrativo (el Departamento de la Contraloría en 1917, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1946, la Secretaría de la Presidencia en 1958, la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en 1994 y la Secretaría de la Función Pública en el 2003) o bien han estado adscritas directamente al Presidente de la República como en 1976 (la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República) o a principios del 2000 (la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental); y como lo proponía el Presidente Calderón en su fallida iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en 2009. También han existido ocasiones en las que las atribuciones para coordinar los diversos aspectos de los procesos de reforma administrativa del Ejecutivo Federal han estado a cargo de dos o más secretarías del despacho (*vg*. Hacienda y la Contraloría; o de Hacienda y la Función Pública) o bien de una Oficina específica de

[111] Ver *supra*, pág. 52.
[112] Ver *supra*, págs. 152 a 154.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la Presidencia y una Secretaría del despacho, como al final de la administración del Presidente Fox, en la que compartían dichas atribuciones la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública.

La última reestructuración de fondo o integral de la estructura y funciones de la administración pública federal se llevó a cabo en 1976 con la expedición de la Ley Orgánica que aún está vigente en sus aspectos básicos (creación de *dependencias de coordinación global y sectorial*, *elaboración sexenal obligatoria de planes nacionales de desarrollo* y de *programas regionales, sectoriales e institucionales*, establecimiento formal de mecanismos de coordinación interinstitucional como los *gabinetes especializado*s en materias que impliquen las atribuciones de dos o más dependencias y entidades).

Por esta razón, no pocos estudiosos de los problemas administrativos y gubernamentales de nuestro país consideran que sería muy oportuno que, durante el 2011 y los primeros diez meses del 2012, se elaborara nuevamente un diagnóstico integral de la estructura y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto, para estar en condiciones de sugerir opciones de reestructuración y reforma del aparato gubernamental a quienes vayan a tener a su cargo la responsabilidad de dirigirlo a partir de diciembre del 2012. Sería muy conveniente que dicha tarea de análisis y propuestas de reforma se encargara nuevamente a una Comisión integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Economía, entre otras, así como por académicos destacados del Instituto Nacional de Administración Pública y de las Instituciones de Investigación y Educación Superior del país que cuentan con centros o facultades dedicadas al estudio de estos temas. Después de todo el México de hoy y del futuro próximo es, en muchos aspectos, más complejo y distinto del que existía hace 46 años, cuando se elaboró el diagnóstico integral de mediano y largo plazo por parte de la Comisión de Administración Pública creada en 1965.

Sin embargo, al momento de escribir estas líneas, no pareciera que la reforma de la administración pública estuviera considerada "como una de las mayores prioridades de la agenda política del país", como lo señaló el Dr. Mauricio Merino en un reciente artículo periodístico.[113] En él advertía que, en el ámbito político nacional, "seguimos concentrados obsesivamente en los asuntos electorales y hemos abandonado el trabajo de la maquinaria indispensable para hacer posibles los cambios… Hemos descuidado el vínculo entre la *distribución del poder político* y la *acción del Estado*. El paso de la *política* a las *políticas*, y de los *tomadores de decisiones* a *quienes las llevan a cabo*". Advertía igualmente que: "Somos el único país de la OCDE que no ha logrado

[113] Mauricio Merino, en su artículo titulado "Así no se Puede" del miércoles 15 de junio del 2011, periódico *El Universal*.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

consolidar un servicio profesional de carrera… No es casual que el primer intento de establecerlo haya ocurrido hasta 2003, después de la alternancia en la Presidencia de la República, ni tampoco que ese intento no haya prosperado hasta ahora. Fue un mal diseño legislativo, barroco y complejo, que quiso saltar todas las etapas. Pero al ponerlo en marcha descubrimos que no había *catálogos de puestos* ni los que había estaban actualizados; que las *nóminas* no coincidían con los *manuales* vigentes, que nadie sabía bien a bien *qué se le pedía a cada puesto* ni, mucho menos, cómo *evaluarlos*. Los primeros años de implantación de ese servicio sirvieron acaso para revelar lo que ya sabíamos: que la administración pública no se había construido por razones *profesionale*s ni *méritos*, sino por *afinidades políticas*. Y no pasó mucho tiempo antes de que los valores principales volvieran a ser la *lealtad* y la *cercanía*, mucho más que *las competencias* y *la calidad*". Para este destacado estudioso de la realidad mexicana, "el resultado neto de los defectos de la administración pública mexicana es la *pérdida de eficacia* y el desencanto con la democracia".

Yo quisiera finalizar este trabajo en un tono más optimista, confiado en que sí podrían estar dadas las condiciones para que, en el 2012, se llevara al cabo un nuevo intento de modernización *integral* y *de fondo* de la estructura y funciones de la administración pública mexicana para lograr que ésta opere con mayores índices de eficacia, eficiencia, congruencia y transparencia en beneficio de la población y el país en su conjunto. En dicho intento convendría tener en cuenta el estupendo trabajo del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, intitulado "Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable", publicado en el 2004,[114] así como "La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia", publicado por la ONU, bajo la coordinación del Dr. Guido Bertucci, trabajo que tuvo como base la investigación encargada al autor de estas líneas en 2008 y cuya traducción al español fue editada por el Instituto Nacional de Administración Pública a finales del 2009. En este último trabajo se señala que "la administración pública, en los próximos años, continuará siendo el instrumento principal del Estado para *definir políticas*, *ejecutar programas* y *para tener seguridad, certeza y calidad* en los servicios proporcionados a sus ciudadanos. También será el factor clave que permitirá a los países acelerar su desarrollo económico y social y lograr sus metas de desarrollo".[115]

Concuerdo con el acertado señalamiento de Ignacio Pichardo Pagaza, ex Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, en el sentido de que "es posible afirmar que la tendencia hacia el establecimiento de administraciones *postburocráticas*

---

[114] Ignacio Pichardo Pagaza. "Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2004.

[115] Alejandro Carrillo Castro. "La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2009.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en el mundo es no sólo aconsejable sino incluso inevitable…”, ya que “a lo largo del siglo XXI, uno tras otro gobierno irán construyendo administraciones *postindustriales*, *postortodoxas*, *postburocráticas*” y “quienes arriben primero a esta etapa… elevarán notablemente la calidad de la vida y el bienestar de sus habitantes”. Pero considero que en esta nueva etapa de la evolución de la administración pública en México, debería buscarse, como ya se dijo en la Introducción a este trabajo,[116] no solo un mero ejercicio de simplificación tecnocrática de la estructura y funciones del aparato gubernamental para hacerlo más eficaz y eficiente en abstracto, sino para tratar de conseguir un nuevo equilibrio entre “el Estado” y “el Mercado” como los dos principales motores del desarrollo económico y social del país y del mundo, en las próximas décadas. Y esa sería sin duda una buena manera de conmemorar el Bicentenario del inicio de la Independencia de México.

[116] Ver *supra*, pág. 14.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

AGRADECIMIENTOS

Quisiera reconocer en primer lugar la confianza y el apoyo del Lic. José Castelazo, actual Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, quien me encargó la coordinación de la colección de volúmenes en los que se analizan los 200 años de administración pública en México, para la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana. Igualmente quiero agradecer a la Lic. Irma Cué y al Dr. Gildardo Campero, me hayan apoyado en la tarea de investigación y revisión de los textos que conforman este trabajo, y sin cuya colaboración no hubiera sido posible elaborarlos; así como al Dr. José Natividad González Parás, a la Lic. María del Carmen Pardo, al Dr. Diego Valadés y a la Lic. María Angélica Luna Parra, quienes me hicieron inteligentes e informadas sugerencias para corregir el texto. Debo asimismo reconocer el apoyo de Ana María Valdés y Patricia Rojas, de la Fundación Miguel Alemán, A.C., por haberme auxiliado a localizar los numerosos documentos fuente que utilicé en los Anexos.

Agradezco también el apoyo que me brindó Javier Pedraza, encargado de la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, quien hizo favor de facilitarme muchos de los libros y textos de consulta que utilicé para la elaboración de este escrito. Quisiera reconocer muy especialmente la gentileza de la Lic. María Elena Vázquez Nava y del Lic. Luis Vázquez Cano, quienes se sirvieron leer una primera versión de este texto y me facilitaron documentos básicos para la elaboración del capítulo correspondiente a la administración del Presidente Salinas de Gortari.

Deseo reconocer finalmente la colaboración inicial en la transcripción de estas cuartillas a Isabel López y Teresa González y, de manera muy especial, a Ana María Valdés, quien además de responsabilizarse de su transcripción final, me formuló muy oportunas sugerencias para la aclaración de los conceptos utilizados en este trabajo.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

BIBLIOGRAFÍA

Arnold, Linda. *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, AGN México, 1979.

Bustamante, Eduardo. *La Reforma Administrativa para la Planeación*, Siglo XXI Editores, México, 1965.

Campero Cárdenas, Gildardo. *200 Años de Administración Pública en México. Evolución de la Administración Pública Paraestatal*, Tomo IV, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1ª. Edición, noviembre 2010.

Carrillo Castro, Alejandro. *Análisis y prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012*. Revista de Administración Pública, No. 112, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

------- *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Paraestatal*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2006.

------- *La Reforma Administrativa en México*, Tomo 1, *Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1980.

------- *La Reforma Administrativa en México*, Tomo 2, *Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1980.

------- *La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2009.

Carrillo Castro, A. y García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1983.

Chanes Nieto, José. *Documento sin título. Archivo Noriega*, Revista de Administración Pública, No. 50, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1982.

------- *Simón Tadeo Ortiz de Ayala, uno de los primeros teóricos del México Independiente*, Revista de Administración Pública, No. 50, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1982.

Comisión de Administración Pública. *Acta No. I*, Secretaría de la Presidencia, 20 de abril de 1965, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Apatzingán, 22 de octubre de 1814.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

De la Madrid H., Miguel. *Cambio de Rumbo*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Diario de los Debates del Constituyente de 1917, Tomo II, México.

Diario Oficial de la Federación, México.

Dublán, M. y Lozano, J.M. *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*.

Guerrero, Omar. *La Administración Pública durante la Lucha de Independencia y la Primera República Federal. En: Base Legal y Programática*, *200 Años de Administración Pública en México*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2010.

Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública 1967, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2006. Edición Facsimilar.

Instituto de Investigaciones Históricas. *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, Decimoctava edición, 2004.

Lemoine, E.; Labastida Muñoz, H. y Castañeda Batres, O. *Documentos para la Historia del México Independiente. 1808-1938*, Miguel Ángel Porrúa, México, Primera edición 2010.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1976.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, México.

López Portillo, José. *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político. Parte Primera*, Fernández Editores, México, 1988.

Márquez Gómez, Daniel. *Base Legal y Programática*. *200 años de Administración Pública en México*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2010.

Merino, Mauricio. Artículo *Así no se Puede*. Periódico *El Universal*, México, 15 de junio 2011.

México a través de los Informes Presidenciales. Vol. V., Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Moreno Espinosa, Roberto. *Génesis de la Administración Pública Mexicana, las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836*. En: Ricardo Uvalle Berrones (Coordinador). *200 Años de la Administración Pública en México*, SFP, IISUE, UNAM México, 2010.

Muñoz Saldaña, Rafael. *México Independiente, el Despertar de una Nación. Un intento pionero de independencia*, Editorial Televisa, México, 2009.

Pardo, María del Carmen. *La modernización de la Administración Pública en México 1940-2006*, El Colegio de México, México, 2009.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Pardo, María del Carmen. *Administración Pública mexicana del siglo XX*, Siglo XXI Editores, México, 2010.

Pavón Romero, Armando. *La Administración Pública. Época Colonial. 200 Años de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Pérez López, Miguel, *Una dependencia desbordada. La Presidencia de la República en el inicio del período 2000-2006*, en Alegatos, Nos. 47-48, enero-agosto 2001, UAM, México.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *El Proceso de Desincorporación. El caso de México*, Conferencia del 14 de julio de 1988.

Berromes (Coordinador). *Modernización Administrativa. Propuesta para una Reforma Inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2004.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México,* Editorial Porrúa, México, 1976.

Rives Sánchez, Roberto. *La Administración Pública de México en su Bicentenario*. Instituto de Administración Pública de Veracruz, Veracruz, 2010.

Romero Flores, Jesús. *Don Melchor Ocampo*, Ediciones Botas, México.

Ruiz Sacristán, Carlos. *La Restructuración del Sistema Burocrático. La Administración Pública Contemporánea en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Secretaría de Gobernación. *México 2010. Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 4ª. Edición, octubre 2009.

Secretaría de la Contraloría. *La Administración Pública Contemporánea en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México, 1994.

Secretaría de la Presidencia. *La Planeación en México*, México, 1968.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México.

Solana, Fernando. *Los Marcos de la Reforma de la Administración*, Revista de Administración Pública, No. 22, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador). *200 Años de la Administración Pública en México*, Secretaría de la Función Pública, IISUE, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.

Valadés, Diego. *La República en México*. En "200 Años de A.P. en México". Diego Valadés, Daniel Márquez (Coordinadores). Base Legal y Programática. Tomo I. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2010.

Valadés, D. y Márquez Gómez, D. *200 años de Administración Pública en México. Base Legal y Programática*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1ª. Edición, junio 2010.

Van Creveld, Martin. *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, 1999.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Vázquez Cano, Luis Ignacio. *La Simplificación Administrativa. La Administración Pública Contemporánea en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Vázquez Nava, María Elena. *La Administración Pública Contemporánea en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

DR © 2011, Instituto Nacional de Administración Pública